

**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS
CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL GENERAL
2015/2016**



TII

**DESENVOLVER UMA CAPACIDADE DISSUASORA CAPAZ DE
GARANTIR A SEGURANÇA E A DEFESA DO TERRITÓRIO NACIONAL E
DOS CIDADÃOS**

**O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A
FREQUÊNCIA DO CURSO NO IUM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO
SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DAS
FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS OU DA GUARDA NACIONAL
REPUBLICANA.**

**João Carlos Cabral de Almeida Loureiro Magalhães
Coronel de Infantaria**



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS**

**DESENVOLVER UMA CAPACIDADE DISSUASORA
CAPAZ DE GARANTIR A SEGURANÇA E A DEFESA DO
TERRITÓRIO NACIONAL E DOS CIDADÃOS**

COR INF João Carlos Cabral de Almeida Loureiro Magalhães

Trabalho de Investigação Individual do CPOG

Pedrouços 2016



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS**

**DESENVOLVER UMA CAPACIDADE DISSUASORA
CAPAZ DE GARANTIR A SEGURANÇA E A DEFESA DO
TERRITÓRIO NACIONAL E DOS CIDADÃOS**

COR INF João Carlos Cabral de Almeida Loureiro Magalhães

Trabalho de Investigação Individual do CPOG

Orientador: COR TIR ART Henrique José Pereira dos Santos

Pedrouços 2016



Declaração de compromisso Anti Plágio

Eu, COR INF João Carlos Cabral de Almeida Loureiro Magalhães, declaro por minha honra que o documento intitulado “Desenvolver uma capacidade dissuasora capaz de garantir a segurança e a defesa do território nacional e dos cidadãos” corresponde ao resultado da investigação por mim desenvolvida enquanto auditor do Curso de Promoção a Oficial General 2015/2016 no Instituto Universitário Militar e que é um trabalho original, em que todos os contributos estão corretamente identificados em citações e nas respetivas referências bibliográficas.

Tenho consciência que a utilização de elementos alheios não identificados constitui grave falta ética, moral, legal e disciplinar.

Pedrouços, 29 de abril de 2016

COR INF João Carlos Cabral de Almeida Loureiro Magalhães



Agradecimentos

Ao Instituto Universitário Militar, casa que detém a importante responsabilidade de assegurar o ensino, transmissão de conhecimento e fomentar o espírito conjunto aos Oficiais das Forças Armadas.

Ao Exmo Contra Almirante Valente dos Santos, Diretor de Curso, pelo discreto mas permanente apoio, incentivo e atenção.

Ao Exmo Coronel Tirocinado Pereira dos Santos, meu Orientador, pelos conselhos, sugestões, disponibilidade e incentivo transmitidos durante a execução deste trabalho.

Aos Exmo General Loureiro dos Santos e Exmo Vice-Almirante Reis Rodrigues pelas entrevistas concedidas, cujas opiniões avisadas e baseadas em sólidos conhecimentos e experiência, foram marcantes no desenvolvimento da investigação.

Aos camaradas com quem tive o prazer de privar ao longo do curso num excelente ambiente e espírito de camaradagem e que também permitiram aprofundar e partilhar ideias e conhecimento.

A todos, o meu sincero obrigado.



Índice

Introdução	1
1. Metodologia	7
1.1. Revisão da literatura	7
1.2. Portugal	11
1.3. Metodologia	13
2. Ameaças	15
2.1. Ameaças estatais	16
2.2. Terrorismo	18
2.3. Criminalidade Transnacional Organizada	19
2.4. Proliferação de Armas de Destruição Massiva	20
2.5. Pirataria	21
2.6. Considerações conclusivas	22
3. Modalidades para dissuadir as ameaças a Portugal	25
3.1. Como dissuadir as ameaças estatais	25
3.2. Como dissuadir ameaças não estatais	28
3.2.1. Terrorismo	30
3.2.2. Criminalidade Transnacional Organizada	31
3.2.3. Proliferação de Armas de Destruição Massiva	32
3.2.4. Pirataria	32
3.3. Considerações conclusivas	33
4. Lacunas de meios no Sistema de Forças para dissuadir as ameaças	35
4.1. Dissuasão alargada	35
4.2. Dissuasão por negação	35
4.3. Dissuasão geral	38
4.4. Dissuasão inteligente	38
4.5. Dissuasão punitiva	39
4.6. Capacidade, intenção e comunicação	39
4.7. Considerações conclusivas	40
Conclusões	42
Bibliografia	45



Índice de Apêndices

Apêndice A - Súmula da legislação enquadrante da Política de Defesa Nacional justificativa da necessidade da capacidade de dissuasão	Apd A-1
Apêndice B - Capacidades a empenhar nos cenários considerados	Apd B-1
Apêndice C - Base Conceptual	Apd C-1
Apêndice D - Cooperação das Forças Armadas com as Forças e Serviços de Segurança	Apd D-1
Apêndice E - Ação Militar	Apd E-1
Apêndice F - Meios utilizados no Anti-Access e Area Denial	Apd F-1
Apêndice G - Resumo da Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo	Apd G-1

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Objetivo Geral e Objetivos Específicos	4
Tabela 2 – Questão Central e Questões Derivadas	4
Tabela 3 – Hipóteses	5
Tabela 4 – Modelo de Análise e indicadores	14
Tabela 5 – Meios necessários para completar as capacidades previstas no SF	33
Tabela 6 – Meios necessários no SF para adotar a dissuasão por negação	36
Tabela 7 – Meios passíveis de incluir no SF para adotar a dissuasão inteligente	38
Tabela 8 – Meios passíveis de incluir no SF para adotar a dissuasão punitiva	39
Tabela 9 – Cenários e capacidades	Apd B-1
Tabela 10 – Cenários e Ação Militar	Apd D-1



Resumo

O presente trabalho tem por objetivo identificar capacidades que permitam garantir a segurança e a defesa do Território Nacional e dos cidadãos através de uma estratégia de dissuasão convencional.

Recorreu-se a uma estratégia de investigação qualitativa, assente num método de raciocínio hipotético-dedutivo e seguindo um desenho de pesquisa de estudo de caso.

Foram identificadas e caracterizadas as ameaças com que Portugal se pode ver confrontado, tanto estatais como não estatais. Seguidamente caracterizaram-se os tipos de dissuasão passíveis de serem adotados e com base no conceito de ação militar efetuou-se a descrição do conceito geral de emprego das Forças Armadas para constituir um efeito suficientemente desencorajador da sua materialização. Identificaram-se os meios adicionais a integrar as capacidades existentes no Sistema de Forças de 2014, bem como algumas disposições para tornar mais efetivo o efeito dissuasor.

Concluiu-se que o nosso país poderá adotar os tipos de dissuasão geral, dissuasão por negação, dissuasão inteligente e, em casos específicos, dissuasão punitiva, bem como beneficiar da dissuasão alargada proporcionada por Organizações Internacionais a que pertence ou por outros países. Para adotar estes tipos de dissuasão, adicionalmente aos existentes, são necessários meios tecnologicamente avançados de apoio de fogos, de proteção, de projeção e de informações.

Palavras-chave

Ameaças; Capacidades; Dissuasão; Defesa; Segurança



Abstract

This study aims to identify capabilities to guarantee the security and defense of the National Territory and its Citizens through conventional deterrence strategy.

Its qualitative research strategy is based on a hypothetical-deductive method of reasoning and follows a case study research design.

Following the identification and characterization of the threats that Portugal can be confronted with, both state and non-state, the study describes the types of deterrence that can be adopted, as well as the general concept of employment of the armed forces so as to constitute a sufficiently discouraging effect of its materialization, based on the concept of military action. Additional resources were identified to integrate the existing capabilities in the 2014 Forces System, as well as the provisions to maximize the effectiveness of the deterrence.

The conclusion was that our country can adopt the following types of general deterrence, deterrence by denial, intelligent deterrence and, in certain circumstances, deterrence by punishment, as well as benefit from the extended deterrence provided by international organizations to which Portugal belongs or by other countries.

To adopt these types of deterrence in addition to existing ones, technologically advanced means of fire support, protection, projection, and information are necessary.

Keywords

Threats; Capabilities; Deterrence; Defense; Safety



Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

A2/AD – *Anti-access/Area Denial*

ADM – Armas de Destruição Massiva

ANPC – Autoridade Nacional de Proteção Civil

AR – Assembleia da República

CEDN – Conceito Estratégico de Defesa Nacional

CCEM – Conselho de Chefes de Estado-Maior

CEM – Conceito Estratégico Militar

CEMGFA – Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas

CNUDM – Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar

CRP – Constituição da República Portuguesa

CTO – Criminalidade Transnacional Organizada

DN – Defesa Nacional

EEINP – Espaço Estratégico de Interesse Nacional Permanente

EI – Estado Islâmico

EM – Estado Membro

EUA – Estados Unidos da América

FA – Força Aérea

FFAA – Forças Armadas

FSS – Forças e Serviços de Segurança

GPS – *Global Positioning System*

H – Hipótese

HIMAD – *High to Medium Air Defense*

IESM – Instituto de Estudos Superiores Militares

ISIS – *Islamic State of Iraq and Syria*

IUM – Instituto Universitário Militar

LDN – Lei de Defesa Nacional

MDN – Ministério da Defesa Nacional

MIFA – Missões das Forças Armadas

MNE – Ministério dos Negócios Estrangeiros

MOAB – *Massive Ordnance Air Blast*

MOP – *Massive Ordnance Penetrators*

NBQR – Nuclear, Biológico, Químico e Radiológico



NEP – Norma de Execução Permanente

OE – Objetivo Específico

OG – Objetivo Geral

OI – Organizações Internacionais

ONU – Organização das Nações Unidas

OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte

PCM – Presidência do Conselho de Ministros

PGS – *Prompt Global Strike*

PDN – Política de Defesa Nacional

PR – Presidência da República

QC – Questão Central

QD – Questão Derivada

SF – Sistema de Forças

SGSSI – Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna

TII – Trabalho de Investigação Individual

TILD – Trabalho Individual de Longa Duração

TN – Território Nacional

TNP – Tratado de Não Proliferação das Armas Nucleares

TO – Teatro de Operações

UAV – *Unmanned Aerial Vehicle*

UE – União Europeia



Introdução

Enquadramento e justificação do tema

O presente Trabalho de Investigação Individual (TII) tem como tema “Desenvolver uma capacidade dissuasora capaz de garantir a segurança e a defesa do território nacional e dos cidadãos”.

Desde a entrada em vigor da lei que enquadra os aspetos relativos à Defesa Nacional (DN), em 1982, foram elaborados e aprovados através de Resoluções do Conselho de Ministros quatro versões do Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), cada qual adequando a postura do País relativamente à evolução da conjuntura estratégica que tinha orientado a elaboração do anterior. Em três dos quatro CEDN está explicitamente referido que Portugal deve possuir capacidade dissuasora para desencorajar a materialização de ameaças. No de 1994, pode considerar-se que a necessidade desta capacidade está subentendida, uma vez que é definido como objetivo em matéria de DN dever ser garantida uma componente militar que desencoraje a agressão. Desta forma podemos concluir que sempre foi perseguida uma capacidade que permitisse a adoção de uma estratégia de dissuasão.

O emprego do vetor militar “pode assumir diferentes formas, variando em função do que se deseja atingir: ou prevenindo que uma dada situação evolua de tal modo que o Estado considere afetados os seus interesses vitais – através de operações de prevenção; ou com a finalidade de o Estado se antecipar a uma ameaça cuja concretização percebe como eminente – operações de preempção; ou criando meios e adotando dispositivos capazes de impedir um ator de levar a efeito ações que atinjam interesses vitais de um Estado, mesmo que o deseje, por concluir que perderia mais do que ganharia se o fizesse – agindo por dissuasão; ou ainda atuando para atingir objetivos definidos pelos responsáveis políticos, em atos ofensivos, defensivos ou mistos – intervenção” (Santos, 2012, p. 19).

Possuir uma capacidade dissuasora permite, se necessário, a adoção de uma estratégia de dissuasão que, como refere Pezarat Correia, “consiste na consideração que é mais importante impedir que o outro faça, do que conseguir que o próprio faça, isto é passa por convencer o outro de que as vantagens por ele desejadas ou os benefícios que pretende conseguir com a iniciativa de uma agressão da sua parte não compensam os custos que teria de suportar em consequência da resposta a essa mesma agressão” (2010, p. 34).

De acordo com o quadro legislativo que sustenta a Política de Defesa Nacional (PDN), nomeadamente a Constituição da República Portuguesa (CRP), a Lei de Defesa Nacional



(LDN) e o CEDN, pode concluir-se que Portugal é um defensor do primado do direito nas relações internacionais, sem abdicar de prosseguir os interesses nacionais e de garantir a sua defesa contra agressões ou ameaças externas. Pode ainda depreender-se, destes documentos, que os objetivos da DN são essencialmente vocacionados para a manutenção do País enquanto unidade política livre e independente, assente no seu território, população e cultura, orientados para a manutenção do *status quo* e, por isso, indiciando uma forma de atuação com uma postura eminentemente defensiva. É, no entanto, reconhecida a necessidade de uma capacidade que, associada a uma postura adequada, permita ter um efeito suficientemente desencorajador face às ameaças que se possam perspetivar e com que Portugal se possa confrontar na prossecução do interesse nacional. É sempre considerado o recurso ao quadro de alianças de que Portugal é parte, como mecanismo para reforçar esta capacidade que, no entanto, deverá ser eficaz até que possam ser desencadeados os procedimentos adequados à defesa coletiva. Os aspetos diretamente relacionados com esta matéria resumem-se no Apêndice A.

Portugal aderiu ao Tratado de Não Proliferação das Armas Nucleares (TNP) em 1976, comprometendo-se a não possuir este tipo de armamento (MNE, 1976, p. 1645), pelo que uma capacidade dissuasora, enquanto capacidade autónoma do País, deverá assentar na exclusiva utilização de meios convencionais, embora, no quadro de alianças de que o País faz parte, possa beneficiar da capacidade de dissuasão conferida pelos países que possuem forças nucleares, segundo um tipo designado de dissuasão alargada.

O descritivo do tema do presente trabalho orienta-nos para algo que permita a adoção duma estratégia de dissuasão ou, mais precisamente, para dar contributos para o levantamento de uma capacidade dissuasora convencional defensiva, que concorra para garantir a segurança e a defesa do Território Nacional (TN) e dos cidadãos. Considera-se, por isso, importante um estudo desta natureza, uma vez que o desenvolvimento de tal capacidade é matéria de interesse para a estrutura governamental com responsabilidade pela condução da PDN, bem como para as Forças Armadas (FFAA), na medida em que habilita o Estado com mais uma possibilidade de ação para assegurar o objetivo básico segurança, perseguido por todas as unidades políticas e orientado, neste trabalho, para a segurança e a defesa do TN e dos cidadãos.

Objeto do estudo e sua delimitação

O presente trabalho centra-se na identificação de capacidades que possam contribuir para a dissuasão. O objeto de investigação são as forças e meios que contribuam para uma



capacidade dissuasora que garanta a segurança e a defesa do território nacional e dos cidadãos. Pretende-se que seja efetuado um esforço prospetivo sobre o ambiente estratégico, no sentido de antever possíveis tipos de ameaças e identificar que capacidades convencionais possibilitam a adoção de uma estratégia de dissuasão para desencorajar essas potenciais ameaças ou, no mínimo, conter as que se possam materializar. O documento que relaciona as capacidades das FFAA, o Sistema de Forças (SF) 2014, é classificado exceto o seu anexo B. Optou-se por incluir no trabalho apenas os dados deste anexo. Todas as capacidades aí listadas poderão ser utilizadas com maior ou menor envolvimento face às diversas ameaças levantadas e nas dimensões consideradas. Apenas explicitaremos as forças e meios que não existem ou não estão contemplados no SF, incluindo-os na capacidade que considerarmos a mais adequada. O Apêndice B constitui um extrato daquele anexo.

Procuraremos ser tão abrangentes quanto possível no que diz respeito às múltiplas ameaças à segurança e à defesa do TN e dos cidadãos, centrando-nos nos subcenários do cenário um, identificados no Conceito Estratégico Militar (CEM) de 2014. No sentido de nos focarmos no levantamento de capacidades convencionais que contribuam para uma capacidade dissuasora, delimitamos o estudo a situações em que a ameaça seja externa ou transnacional, abrangeremos apenas os cidadãos no TN, analisando aquelas ameaças relativamente aos subcenários i) Defesa convencional do TN, ii) Garantia de circulação no espaço interterritorial, iii) Atuação em estados de exceção e vii) Cooperação com as forças e serviços de segurança, excluindo por isso os subcenários iv) Evacuação de cidadãos nacionais em áreas de crise; v) Extração/proteção de contingentes/Forças Nacionais Destacadas e vi) Ciberdefesa.

Objetivos da investigação

Para focalizar o trabalho adotou-se como Objetivo Geral (OG) e Objetivos Específicos (OE), decorrentes daquele, os seguintes:



Tabela 1 – Objetivo Geral e Objetivos Específicos

OG	Identificar as capacidades que permitam garantir a segurança e a defesa do TN e dos cidadãos, através duma estratégia de dissuasão convencional.
OE 1	Identificar as ameaças que podem comprometer a segurança e a defesa do TN e a sua forma de atuação.
OE 2	Identificar as modalidades de ação para produzir um efeito desencorajador, capazes de prevenir a ocorrência das ameaças à segurança e à defesa do TN e dos cidadãos e que meios são necessários para as concretizar
OE 3	Caraterizar as lacunas do sistema de forças para que o efeito de dissuasão se torne mais efetivo e como deve a sua utilização ser combinada com forças e meios de outros corpos do Estado.

Fonte: (Autor, 2015)

Questões da investigação e hipóteses

Para orientar todo o processo de investigação levanta-se a seguinte Questão Central (QC) que se decompõe nas Questões Derivadas (QD) enunciadas:

Tabela 2 – Questão Central e Questões Derivadas

QC	Quais os requisitos, de capacidades, que permitem garantir a segurança e defesa do TN e dos cidadãos, através duma estratégia de dissuasão convencional?
QD 1	Que ameaças podem comprometer a segurança e a defesa do território nacional e dos cidadãos, e como se podem materializar?
QD 2	De que forma se pode produzir um efeito desencorajador, capaz de prevenir a ocorrência das ameaças à segurança e à defesa do TN e dos cidadãos e que meios são necessários?
QD 3	Que lacunas do sistema de forças podem ser colmatadas, para que o efeito de dissuasão se torne mais efetivo e como deve a sua utilização ser combinada com forças e meios de outros corpos do Estado?

Fonte: (Autor, 2015)

As hipóteses (H) levantadas para dar resposta às QD são:



Tabela 3 – Hipóteses

H 1	As ameaças que podem comprometer a segurança e a defesa do TN e dos cidadãos são ameaças transnacionais, que utilizam a atuação assimétrica, embora possam variar a forma de atuação, de acordo com a evolução do contexto estratégico e a evolução tecnológica.
H 2	Pode ser produzido um efeito desencorajador para prevenir a ocorrência das ameaças à segurança e à defesa do TN e dos cidadãos, com meios convencionais que impossibilitem alcançar os objetivos com custos aceitáveis e/ou uma atuação que ameace e/ou descredibilize a liderança da ameaça.
H 3	O sistema de forças nacional carece de meios de grande alcance operacional tecnologicamente avançados, especialmente de apoio de fogos, de proteção, de projeção, e de informações. A carência de alguns meios pode ser colmatada por recurso a outros corpos do Estado, devendo, para o efeito, ser agilizados os mecanismos de coordenação.

Fonte: (Autor, 2015)

Breve síntese da metodologia da investigação

As referências utilizadas para a conceção e desenvolvimento do trabalho são as Normas de Execução Permanente (NEP) do IESM, nomeadamente as NEP ACA 010 e 018 e as Orientações Metodológicas para a elaboração de Trabalhos de Investigação, todos de 2015.

Recorreu-se a uma estratégia de investigação qualitativa assente num método de raciocínio hipotético-dedutivo e seguindo um desenho de pesquisa de estudo de caso centrado nas capacidades que contribuem para uma capacidade dissuasora para garantir a segurança e a defesa do território nacional e dos cidadãos.

Para a recolha de dados recorreu-se primariamente a fontes bibliográficas e a entrevistas a personalidades de reconhecida competência nesta área.

Iremos inicialmente identificar os conceitos associados à teoria da dissuasão, com interesse para o presente trabalho e caracterizar o Espaço Estratégico de Interesse Nacional Permanente (EEINP). Seguidamente procuraremos fazer um esforço prospetivo sobre as possíveis ameaças que se poderão materializar no cenário: Segurança e defesa do território e dos cidadãos, do CEM 2014, no sentido de avaliar das capacidades necessárias para dissuadir estas ameaças.



Organização do estudo

O trabalho seguirá as orientações estabelecidas no normativo interno do IESM, sendo organizado em introdução, quatro capítulos e conclusões.

No primeiro capítulo efetuar-se-á uma revisão da literatura e uma breve caracterização de Portugal, após o que se referirão os aspetos relacionados com o modelo de análise e a estratégia seguida.

No segundo, tendo em consideração o ambiente de segurança e eventuais hipóteses de evolução, identificar-se-ão as ameaças que se colocam à segurança e à defesa do TN e dos cidadãos.

No terceiro procuraremos responder de que forma e com que meios se pode adotar uma estratégia de dissuasão, capaz de prevenir a ocorrência das ameaças à segurança e à defesa do TN e dos cidadãos.

E no quarto capítulo finalizaremos caracterizando as lacunas do SF, para que o efeito de dissuasão se torne mais efetivo e como deve a sua utilização ser combinada com forças e meios de outros corpos do Estado.



1. Metodologia

1.1. Revisão da literatura

Não poderíamos deixar de iniciar o presente trabalho sem clarificar o significado de dissuasão:

“A dissuasão, em sentido lato, visa impedir uma potência adversa de, numa situação dada, recorrer a determinados meios de coação em virtude da existência de um conjunto de meios e de disposições capazes de constituírem uma ameaça suficientemente desencorajadora” (Couto, 1989, p. 59).

“Dissuasão é a ameaça do uso da força, com a finalidade de convencer um potencial agressor a não adotar uma ação em particular, porque os custos serão inaceitáveis ou a probabilidade de sucesso extremamente baixa” (Gerson, 2009, p. 34).

As duas definições apresentadas fazem referência à necessidade de exercer uma ameaça que impeça ou convença, quem se pretende dissuadir, de adotar uma determinada ação. Recorrendo à definição de ameaça de Couto que refere ser o produto de uma possibilidade por uma intenção (1988, p. 329), está assim implícito que para dissuadir é necessário mostrar uma capacidade credível, que indicie a possibilidade de conduzir determinada ação, bem como demonstrar a vontade de a empregar no sentido de colocar o dissuadido num dilema relativamente à consecução dos seus objetivos, por poder considerar que os custos superam os ganhos. Enquanto na primeira definição a ameaça é caracterizada como suficientemente desencorajadora, na de Gerson, embora enquadrados nesta caracterização, são mais explícitos os resultados que pode produzir: custos inaceitáveis ou probabilidade de sucesso extremamente baixa. A última parte da expressão encaminha-nos para o tipo de dissuasão por negação. Adotaremos o conceito de Couto, alterando a referência a potência adversa por potencial agressor, uma vez que hoje em dia um parte significativa das potenciais ameaças não provêm de atores estatais.

Na definição de dissuasão da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) é incluído que “requer a manutenção de uma capacidade militar e de uma estratégia credíveis e assentes numa clara vontade política de agir” (2015, pp. 2-D-6). Com efeito, a “dissuasão é um conceito psicológico-político mas também militar-tecnológico. Uma vez que o seu sucesso depende das perceções e avaliações geradas nas mentes dos decisores de um potencial agressor, a credibilidade é sempre um requisito principal. Uma ameaça é mais credível quando parece estar assente numa capacidade militar adequada e capaz de infligir «um nível inaceitável de danos», a par de uma clara intenção e vontade política de usar essa



capacidade de forma punitiva” (Dougherty e Pfaltzgraff, 2003, p. 449). Assim, a dissuasão exige que haja uma combinação de uma capacidade, para infligir danos que sejam considerados suficientemente desencorajadores da ação que o adversário pretende levar a efeito, com a determinação de a utilizar, ou seja, a vontade que o dissuasor tem de empregar aquela capacidade e, para que a ameaça seja devidamente percebida, exige também um canal de comunicação dissuasor/dissuadido.

O “termo dissuasão é (...) considerado um produto da era nuclear. De facto, não encontramos o termo na literatura das relações internacionais ou da teoria estratégica anterior à Segunda Guerra Mundial” (Dougherty e Pfaltzgraff, 2003, p. 439). Gerson corrobora esta afirmação quando afirma que “o desenvolvimento e a análise rigorosa da dissuasão como um conceito estratégico discreto não ocorreu até ao advento das armas nucleares” (2009, p. 34). Estas afirmações relacionam dissuasão, com a presença do nuclear. Na realidade, uma parte significativa dos artigos e publicações consultados não se referem, por norma, à dissuasão conduzida exclusivamente através de meios convencionais. A maior parte dos autores referem-se aos meios convencionais como primeiro nível de dissuasão, admitindo sempre a escalada para os patamares nucleares de teatro e estratégico, de acordo com a evolução das teorias da estratégia de dissuasão e da postura adotada pelos Estados Unidos da América (EUA) e pela União das Repúblicas Socialistas Soviéticas/Rússia, desde a Guerra Fria ao longo dos últimos 70 anos. Há, na literatura mais recente, referência às restantes potências nucleares, quer pelo desenvolvimento desta capacidade, quer pelo risco de proliferação deste tipo de armamento.

Consoante a evolução tecnológica, a postura, a atitude, o conceito de emprego do diversificado leque de forças utilizado, foram identificados vários tipos de dissuasão, que se relacionam no Apêndice C, conjuntamente com outros considerados importantes e que se utilizarão ao longo deste trabalho.

Apesar do armamento nuclear ter sido a garantia da estabilidade, constituindo a chave da dissuasão, o “fim da Guerra Fria, combinado com significativos avanços tecnológicos nas capacidades convencionais dos EUA, estimularam um novo debate sobre o papel das armas nucleares na dissuasão. Por um lado, alguns políticos e estudiosos argumentaram que as novas capacidades convencionais, como os mísseis de cruzeiro e as munições guiadas de precisão (também conhecidos como armas “inteligentes”), constituem uma alternativa às armas nucleares, por propiciarem uma dissuasão credível nalgumas missões de dissuasão nuclear. Pelo contrário, outros mantiveram a visão tradicional de que as armas nucleares são



únicas na sua capacidade para deter um ataque nuclear, bem como algumas formas de agressão convencional” (Demus, 2012, p. 4). Os primeiros defendem, consoante os casos, a utilização da capacidade de *Prompt Global Strike* (PGS) bem como a utilização de bombas como as *Massive Ordnance Penetrators* (MOP) e *Massive Ordnance Air Blast* (MOAB), em oposição aos defensores do poder nuclear. É, no entanto, entendido por vários estudiosos que as armas nucleares, pela magnitude do seu poder destrutivo, não serão empregues contra estados ou entidades que não as possuam.

Sendo a dissuasão “o produto de dois fatores: a capacidade material e a plausibilidade (ou credibilidade) ” (Couto, 1989, p. 69), é sobre esta equação que se desenvolve o debate, uma vez que o “poder destrutivo das armas nucleares é, em grande parte inquestionável, e igualmente importante, amplamente compreendido. O mesmo não pode ser dito para as armas convencionais. (...) Os Estados estão mais propensos a usar armas convencionais, mas os seus adversários podem não acreditar que as suas capacidades sejam suficientemente potentes para impor custos devastadores” (Demus, 2012, p. 9), isto é, enquanto no primeiro caso pode haver dúvida sobre se haverá vontade para usar a arma nuclear, no segundo a dúvida é colocada na capacidade militar.

Segundo Gerson, a lógica da dissuasão convencional baseia-se em três considerandos interrelacionados. O primeiro é de que os Estados que planeiam agressões com recurso a meios convencionais, normalmente procuram alcançar a vitória de forma relativamente rápida e com poucos custos. A maioria dos líderes não querem ficar sujeitos a um conflito dispendioso e violento, sem fim à vista e com um resultado final incerto. O segundo é que a dissuasão convencional é primordialmente baseada na dissuasão por negação, convencendo o adversário que não consegue alcançar os seus objetivos com rapidez, e que vai ficar sujeito a um conflito longo e de atrição. O terceiro refere-se ao equilíbrio do poder militar, uma vez que as forças em presença, o seu potencial relativo, são uma das formas do adversário avaliar a capacidade de poder obter uma vitória rápida (2009, pp. 37,38).

Os Estados com um pequeno potencial estratégico, ditado desde logo por uma população e dimensão territorial reduzidos, uma economia frágil e grandemente influenciada por fatores externos, para abordar apenas alguns dos elementos do potencial estratégico mais facilmente mensuráveis, embora possam ter interesses a uma escala global, apenas possuem capacidade de influência limitada, tendo que seguir e defender o primado do direito internacional nas relações internacionais. O seu instrumento militar limitado apenas permite adotar uma dissuasão convencional que, pelo reduzido efeito dos meios, terá que assentar na



combinação de várias capacidades estudadas caso a caso, para convencer os perpetradores da ameaça que os custos da sua ação são inaceitáveis ou a sua probabilidade de sucesso muito baixa. O facto da sua opção residir apenas na dissuasão convencional, implica a adoção da dissuasão imediata, estudada e planeada para o caso específico da crise em curso e, tal como refere Gerson, restringida preponderantemente à dissuasão por negação.

Em 2005 Conceição Antunes elaborou um trabalho no âmbito do Curso de Estado-Maior, sobre “A alteração ao conceito de dissuasão: contributos para a sua conceptualização”, em que refere que a dissuasão deve ser empregue de forma conjugada com as outras formas de ação estratégica, a persuasão, a indução, a preempção/prevenção, para formar uma grande estratégia de segurança do estado e que a dissuasão convencional assume atualmente um papel primordial, atendendo às novas ameaças (estados falhados e terrorismo transnacional). Sobre a dissuasão nuclear, apesar do confronto entre grandes potências ser pouco provável, entende dever ser adotada uma estratégia de dissuasão por negação, com o desenvolvimento do sistema de defesa balística a par da aposta na credibilidade através da retaliação esmagadora. Apesar de ser uma análise global e essencialmente focada nos Estados Unidos da América, aponta modalidades de dissuadir aqueles dois tipos de ameaças. Defende que a estratégia geral de um Estado deve incluir todos os instrumentos estratégicos ao seu dispor numa ampla manobra de influência combinando a dissuasão com a compulsão (*Compellence*), com a indução e com a persuasão (*dissuasion*) (2005).

Em 2013, Escorrega apresentou-nos o conceito de dissuasão inteligente, “cujos ingredientes genéricos são: i) a dissuasão de todas as ameaças à segurança nacional; ii) o carácter proativo e antecipatório; iii) o aproveitamento eficaz de todas as capacidades à disposição da estratégia nacional”, para desenvolver estratégias de segurança nacional eficazes ultrapassando a lógica interna e externa das ameaças. Para que seja eficaz defende serem imprescindíveis “três condições críticas: a existência de um sistema de informações altamente eficaz; um sistema de decisão centralizado ao mais alto nível, com participação ativa de todos os sistemas de segurança; e toda uma capacidade dissuasora nacional que provoque nas diversas ameaças um resultado de tal natureza que se traduza na inibição de uma intenção ou paralisia de uma ação” (2013, p. 2).

Uma vez que com este trabalho se pretende desenvolver uma capacidade dissuasora convencional, torna-se necessário definir como a entendemos para a distinguir do conceito de capacidade militar. No trabalho, capacidade dissuasora é o conjunto de forças, meios e



disposições que contribuam para o objetivo de dissuadir. A sua necessidade decorre da estratégia operacional, que prevê a ameaça do emprego das capacidades militares e influencia a estratégia genética para o desenvolvimento das forças e meios que integram estas capacidades.

1.2. Portugal

Atendendo à delimitação efetuada para o trabalho, focar-nos-emos no EEINP que “é o espaço que corresponde ao território nacional compreendido entre o ponto mais a norte, no concelho de Melgaço, até ao ponto mais a sul, nas ilhas Selvagens, e do seu ponto mais a oeste, na ilha das Flores, até ao ponto mais a leste, no concelho de Miranda do Douro, bem como o espaço interterritorial e os espaços aéreos e marítimos sob responsabilidade ou soberania nacional” (CCEM, 2014a, p. 12).

O continente e os arquipélagos da Madeira e dos Açores possuem uma configuração geográfica que levou a designá-la por «triângulo estratégico» (PCM, 2013) e que possui características peculiares que conferem ao nosso País um poder funcional, que não pode deixar de ser tido em consideração pelos decisores das mais altas instâncias nacionais. Assenta o seu vértice continental na Península Ibérica, onde tem um único e poderoso país vizinho (a Espanha) e faz fronteira marítima com o Norte de África. O continente ganha profundidade com os outros dois vértices do triângulo estratégico, os arquipélagos dos Açores e da Madeira. O Arquipélago da Madeira complementa o território continental na fronteira com o Magreb e constitui uma posição de controlo do estreito de Gibraltar. Por último, o vértice constituído pelo Arquipélago dos Açores contribui para a ligação da Europa com os centros de poder da margem ocidental do Oceano Atlântico com realce para os EUA (Santos, 2004, pp. 138-140).

A sua localização e geografia, embora lhe confirmem importância, acarretam um esforço adicional no que diz respeito à necessidade de providenciar o bem-estar e a segurança de forma equitativa às populações que residem em cada um dos vértices.

O País é habitado por cerca de 10,4 milhões de habitantes, tem uma superfície terrestre de 92.225 Km² (PORDATA, s.d.) e possui soberania ou jurisdição sobre uma área marítima, da ordem de 1.720.560 km², incluindo águas interiores, mar territorial e Zona Económica Exclusiva (Marinha, s.d.).

Integra diversas Organizações Internacionais (OI), começando pela Organização das Nações Unidas (ONU), que visa manter a paz e segurança internacionais bem como promover a cooperação dos países em várias outras áreas. Aquelas em que procura basear



parte significativa do seu desenvolvimento, bem-estar e segurança, são a União Europeia (UE) e a OTAN. Relativamente a estas, situa-se na periferia ou fronteira sudoeste da UE e numa posição central e de charneira relativamente à OTAN.

A sua lei fundamental prevê que a segurança interna seja garantida pelas Forças e Serviços de Segurança (FSS) e às FFAA incumbe em exclusivo a componente militar da DN que visa fazer face a qualquer agressão ou ameaça externas. Esta separação das tarefas relativas à segurança nacional tem vindo a ser esbatida, embora careça de uma maior clarificação, como se pode verificar no Apêndice D. Com a última alteração da Lei de Defesa Nacional (LDN), passou a incumbir também às FFAA “cooperar com as forças e serviços de segurança tendo em vista o cumprimento conjugado das respetivas missões no combate às ameaças transnacionais” (AR, 2014a, p. 4554), pelo que seguiremos esta orientação.

As FFAA estão organizadas em três Ramos, Marinha, Exército e Força Aérea (FA) que “têm por missão principal participar, de forma integrada, na defesa militar da República” (AR, 2014b, p. 4607). A finalidade primária das Forças Armadas é “garantir a segurança do país (população e áreas de soberania) e defender os interesses nacionais contra ameaças que exijam a utilização da coação física com acentuado grau de intensidade, além de assegurar o regular funcionamento dos órgãos de soberania” (Santos, 2012, p. 18).

Segundo o enquadramento que enforma o planeamento estratégico de defesa nacional, foi definido um SF, composto por um conjunto de capacidades, com as respetivas forças e meios convencionais, que deverão existir com carácter permanente para cobrir as situações de paz, de exceção ou de guerra, com a finalidade de possibilitarem o cumprimento das missões preconizadas nas Missões das Forças Armadas (MIFA).

Para tratar da segurança e da defesa do TN e dos cidadãos à luz da teoria da dissuasão, respeitando a postura natural do nosso País e com este instrumento militar, a opção deverá ser preponderantemente enquadrada na dissuasão convencional e na dissuasão inteligente. A aplicação destes tipos de dissuasão requer que se saiba quem dissuadir de maneira a possibilitar identificar meios convencionais eficazes que possam ser suficientemente credíveis para desencorajar o potencial originador da ameaça. O CEDN 2013 e mais concretamente o CEM 2014 identificam um conjunto de ameaças com que Portugal pode ter que se defrontar, mas não deverá ser esquecido que o “atual ambiente estratégico é menos familiar e mais incerto no que diz respeito à localização das ameaças, do número identidade e intenções dos potenciais adversários, também provavelmente no que concerne à qualidade e detalhe das informações sobre as suas capacidades militares e ao entendimento tácito sobre



as regras do jogo” (Dougherty e Pfaltzgraff, 2003, p. 489). Haverá, portanto, neste ambiente, que combinar a utilização de um conjunto de capacidades que permitam alcançar um efeito desencorajador em função da ameaça, do seu potencial, do seu modo de atuação e dos decisores que determinam a sua materialização.

1.3. Metodologia

Para a elaboração do trabalho optou-se uma estratégia de investigação qualitativa, assente num método de raciocínio hipotético-dedutivo, uma vez que a relação entre o objeto de estudo e as variáveis e o meio de interação entre os dois, a dissuasão, deverá ser abordado numa forma essencialmente descritiva. Atendendo a que o tema diz respeito às FFAA, direcionado para a análise da sua componente operacional, mas também para a interação com outros corpos do Estado na resposta às ameaças que se podem colocar a Portugal, através de uma estratégia de dissuasão, iremos utilizar o desenho de pesquisa do estudo de caso.

O percurso de investigação iniciou-se com uma revisão da literatura sobre a dissuasão, as FFAA, legislação nacional com influência na matéria, as estratégias de resposta às ameaças, o que permitiu aclarar os conceitos a utilizar, bem como definir a estrutura do trabalho.

Na fase analítica foi aprofundada a consulta da literatura e efetuadas entrevistas a militares com reconhecido conhecimento sobre a matéria em estudo.

Por fim, na fase conclusiva, foram apresentadas as conclusões, efetuadas recomendações e propostas linhas de investigação futuras.

Para identificar as capacidades, ou as forças, os meios e disposições, indicados no OG do trabalho, partindo dos conceitos de dissuasão, dissuasão inteligente e indução, a aplicar sobre as ameaças, nos cenários de atuação das FFAA considerados, procuramos validar a sua eficácia através dos componentes da dissuasão: possibilidade, intenção e comunicação. Procura-se apresentar este modelo na tabela seguinte:



Tabela 4 – Modelo de Análise e indicadores

OBJETO	CONCEITOS	DIMENSÕES	VARIÁVEIS	INDICADORES
Capacidades que contribuem para uma capacidade dissuasora	Dissuasão Indução Dissuasão inteligente	Defesa convencional do TN Garantia de circulação no espaço interterritorial Atuação no estado de sítio Cooperação com as forças e serviços de segurança	Ameaças Estatais Ameaças não Estatais	Efeito desencorajador dos meios (capacidade material dos meios) Credibilidade (vontade de utilização dos meios) Comunicação (mensagem do dissuasor ao dissuadido)

Fonte: (Autor, 2015)



2. Ameaças

Segundo o CEDN 2013, os principais riscos e ameaças à segurança nacional dividem-se em ameaças de natureza global e riscos de natureza ambiental. Na primeira categoria são listados o terrorismo, a proliferação de Armas de Destruição Massiva (ADM), a Criminalidade Transnacional Organizada (CTO), a cibercriminalidade e a pirataria. Na segunda estão identificados os riscos de degradação e escassez de água potável, diminuição de produção de alimentos, aumento da frequência de catástrofes ambientais, migrações em massa, catástrofes naturais, sendo apontada a necessidade de Portugal melhorar a sua capacidade de prevenção, adaptação e resposta rápida às alterações climáticas, aos riscos ambientais e sísmicos, à ocorrência de ondas de calor e frio, aos atentados aos ecossistemas e a pandemias e outros riscos sanitários (PCM, 2013, p. 1985).

Dedicaremos este capítulo à análise das ameaças, uma vez que os riscos listados são acontecimentos que poderão ocorrer de forma mais ou menos previsível sem, contudo, provirem de uma entidade ou organização que se constitua como um opositor hostil e, portanto, não visarem alcançar os seus objetivos políticos ou finalidades últimas. Embora alguns provenham da interação da atividade humana com a natureza e/ou influenciem a sobrevivência de populações, a sua não intencionalidade não os coloca no campo das ameaças mas, como riscos com que Portugal pode ser confrontado, implicam a sua participação nos *fora* adequados para a sua prevenção, bem como a preparação e elaboração de planos para mitigar os seus efeitos de forma eficaz. No campo das ameaças e riscos no ambiente de segurança global são referidos a multiplicação de Estados frágeis e guerras civis, bem como conflitos regionais. Como no contexto do tema é indicado que o estudo deverá ser orientado para o longo prazo, incluiremos adicionalmente ao rol de ameaças à segurança nacional referidas, a ameaça convencional proveniente de atores estatais, até porque, atendendo à localização de Portugal e ao poder funcional que confere o seu triângulo estratégico, pode sempre suscitar o interesse de outros atores da cena internacional.

Uma vez que constitui um esforço prospetivo, em que uma parte dos dados necessários ao desenvolvimento do trabalho, nomeadamente no que diz respeito à evolução da conjuntura internacional, fruto dos interesses, necessidades, perceções bem como dos fatores de evolução como a demografia, economia, tecnologia e relações sociais, entre outros, com a consequente alteração das ameaças e da sua forma de atuação, estará sempre presente um grande grau de incerteza quanto à plausibilidade das possibilidades aqui levantadas.



2.1. Ameaças estatais

A origem destas ameaças provém de “Estados, isolados ou em associação com outros, (...) emergindo da ordem de Westefália” (Santos, 2004, p. 198)

A localização e geografia de Portugal é o principal fator a ter em consideração para o levantamento de possíveis ameaças estatais, pela vantagem que outros Estados visualizem na utilização do EEINP. A estratégia de dissuasão defensiva a que o país está limitado, leva-nos a considerar aquelas que possam ser materializadas por países limítrofes, de forma mais ou menos rápida, procurando seguir a lógica de facto consumado, conforme refere Gerson, ou decorrentes da atitude da grande potência mundial ou de potências que a pretendam desafiar.

Não há de momento ameaças que se consigam antever sobre o território nacional, que possam dar origem a relações de conflito com outros Estados.

Os Estados vizinhos, Espanha e Marrocos têm ambos um potencial militar bastante superior ao de Portugal. No entanto, a postura nacional nas relações internacionais, e a ausência de interesses antagónicos com estes países, comprovado pelas relações bilaterais e acordos existentes, permitem-nos efetuar aquela afirmação. Contribui também para este efeito a inserção de Portugal na OTAN e na UE, organizações com componente de defesa, que integram países que partilham valores e cultura semelhantes, e às quais Espanha também pertence. Marrocos integra o Diálogo do Mediterrâneo, no âmbito da OTAN, e os três países pertencem à Iniciativa 5+5, que visa promover o conhecimento mútuo dos países membros, melhorar a compreensão e confiança entre si e reforçar a cooperação multilateral, a fim de desenvolver a segurança no Mediterrâneo ocidental.

Relativamente à evolução da situação nos países vizinhos considera-se pertinente acompanhar as pretensões autonómicas no que diz respeito a Espanha, a evolução política de Marrocos e o relacionamento entre estes dois países.

No que diz respeito à primeira, no caso da pretensão de independência por parte de uma ou mais comunidades autónomas no país vizinho, “haveria enormes possibilidades de [Portugal] não escapar imune aos efeitos desastrosos provocados pela implosão, que também o abalariam profundamente. Perante uma situação conflitual generalizada, não seria possível ficar a salvo, já que seria obrigado a tomar posições nos acontecimentos que se fossem desenrolando. Uma aparentemente inócua atitude de neutralidade teria, ela própria, efeitos significativos senão decisivos, a que certamente outros reagiriam, inclusive pela força” (Santos, 2004, p. 180). O País pode ser utilizado como base de apoio ou de passagem, quer



para o armazenamento de abastecimentos utilizados no conflito, quer mesmo na passagem de elementos combatentes, para utilizarem território não controlado pelo adversário direto e efetuarem a aproximação aos respetivos objetivos no território espanhol. Essa utilização poderá ser feita de forma clandestina e sem o apoio de Portugal, mas se o País não a detetar e anular poderá ver esta ação ser conduzida por uma das partes.

Marrocos ultrapassou os desafios lançados pela primavera árabe, embora continue a haver um pequeno foco de contestação, e possui na sua fronteira sul um grupo terrorista que declarou fidelidade ao califado implantado pelo Estado Islâmico (EI). Pode ainda ser afetado pelo “intenso movimento migratório do norte de África (...) para a Europa. (...) Esta presença, (...) gerou fortes tensões internas, tão profundas, que ameaçam a zona de isenção de vistos que os europeus criaram em torno de quase toda a União Europeia. Os países (...) pretendem impedir o movimento muçulmano e há um consenso geral de que a imigração muçulmana tem de ser limitada. Esta é uma questão importante para o norte de África e poderá gerar sentimentos antieuropeus que, por sua vez, poderão traduzir-se em terrorismo transmediterrânico ou em ameaças aos regimes norte-africanos. Neste caso, os europeus ver-se-ão envolvidos, quer queiram, quer não” (Friedman, 2015, p. 370). Uma evolução neste sentido pode conduzir a períodos de tensão com Portugal e, em última análise, pode impelir este Estado, em princípio coligado com outras forças, a ter pretensões sobre partes do TN.

Relativamente ao relacionamento entre os dois países há desacordo de posições relativamente a parcelas do território de Espanha no Norte de África, que periodicamente causam tensões entre ambos, mas que acabam por se subordinar à cooperação contínua entre eles. A evolução desta situação para uma posição mais extremada poderá suscitar pela parte de um deles a tentação de utilizar parcelas do TN para obter vantagem sobre o outro. A verificar-se esta situação, o espaço de possível interesse localizar-se-ia na parte sul do triângulo estratégico, especialmente no arquipélago da Madeira (Santos, 2012, p. 29).

No que diz respeito à grande potência mundial, ela integra a OTAN e as relações bilaterais de Portugal com os EUA contribuem igualmente para a ausência de ameaça sobre o TN, sendo de referir que este país utiliza infraestruturas nacionais no arquipélago dos Açores. Sobre a postura dos EUA, é reconhecida a sua estratégia preventiva ou preemptiva, quando reconhecem uma ameaça que possa colocar em perigo o seu interesse e dos seus cidadãos. O poder funcional que o triângulo estratégico nacional confere pode, neste campo, suscitar o interesse da sua utilização, no todo ou em parte (Santos, 2012, pp. 26, 27). Poderá também de futuro suscitar o interesse de outra potência numa situação de desafio aos EUA.



O potencial do País não constituiu uma ameaça credível que possa desencorajar qualquer potência de primeira ordem, a menos que esta esteja convicta de que não conseguirá operar em segurança a partir das bases que as parcelas do TN lhes possam proporcionar. No entanto, nesta situação a opção da potência poderá passar por negar a sua utilização ao adversário, o que poderá acarretar maior prejuízo.

2.2. Terrorismo

Desde 2001, com o ataque às torres gémeas em Nova Iorque, o fenómeno terrorista voltou para a ribalta, potenciado pelo efeito da internet e pelo interesse que os media demonstram por matérias chocantes e fraturantes, que reforçam de forma exponencial o efeito das suas surpreendentes e espetaculares ações.

A ameaça terrorista de índole islâmica radical, cujo expoente máximo é materializado pelo EI, é a que se coloca com maior acuidade ao nosso País. Este grupo é uma organização em rede, cujas “células autónomas tornam difícil o aniquilamento da sede, mesmo quando os dirigentes de qualquer graduação são atingidos ou eliminados (...) e supomos com novidade para os tempos modernos, incluindo *valores religiosos* no conceito estratégico da rede” (Moreira, 2014, p. 12). Para além disso vai alargando a sua ação através de toda uma série de outros grupos terroristas, que declararam a sua fidelidade ao califado. Quer o EI, quer uma parte significativa destes outros grupos, controlam territórios que lhes permitem treinar, abastecer-se e abrigar-se. As ações conduzidas em territórios onde não tem expressão são realizadas por células com um efetivo reduzido, mas com elementos muito motivados e nos recentes atentados efetuados na Europa estes foram perpetrados por cidadãos europeus ou que aí residiam há bastante tempo. “O seu método de atuação mais preocupante é o atentado terrorista suicida, sustentado na norma religiosa que sacraliza o martírio ofensivo. Este método, associado à proliferação das armas de destruição massiva, ao acesso às novas tecnologias da informação, nomeadamente da internet, e ao efeito multiplicador e potenciador do medo que a informação global em tempo real proporciona, assume natureza totalitária, gera situações de terror generalizado, e provoca a aceitação da restrição das liberdades e garantias que caracterizam e são os valores das sociedades democráticas, como necessidade de resposta a esta nova e potente ameaça” (Santos, 2004, pp. 201, 202).

A ambição demonstrada e afirmada permite dizer que o EI “não é um grupo terrorista qualquer. E parece pouco crível argumentar que acabará por moderar a sua postura e as suas ambições, como outros regimes revolucionários fizeram, nada no passado do ISIS [*Islamic State of Iraq and Syria*] aponta nesse sentido. (...) O ISIS afirma consistentemente desejar



construir e expandir a partir do coração do Médio Oriente o Califado restaurado, desde a Índia até à Península Ibérica” (Reis, 2016).

Podemos afirmar que estamos perante uma liderança que através de uma estratégia subversiva global procura ocupar o lugar dos governos dos Estados ou substituí-los por governos que se submetam ao Califado, uma vez que demonstra e propaga a vontade de expansão. Para alcançar este desiderato “entre os seus objetivos está a *morte incondicional de inocentes*, uma maneira de quebrar a relação de confiança da sociedade civil com o poder governante, quebra de confiança que é dissolvente da vida habitual, e do regular cumprimento das leis e deveres para com o poder organizado” (Moreira, 2014, p. 12). Nesta ótica, estabelecendo o paralelismo com o “ciclo evolutivo clássico do fenómeno subversivo” (Garcia, 2005), pode admitir-se que na região que domina, na Síria e Iraque, está na fase de estado revolucionário, com um governo revolucionário implementado, na Líbia e nos locais onde atuam outros grupos terroristas afiliados, está na fase armada e nos restantes países, onde apenas atuam as células, está entre a fase de planeamento e de agitação. No caso da Europa não se antevê que, no médio prazo, possam prosseguir para outra fase por as FSS e as FFAA dos países possuírem um controlo efetivo sobre o território, e por não possuírem o apoio de uma parte substancial da população. Se a estratégia subversiva for a sua opção e tiver sucesso numa vasta área, o EI poderá passar à última fase desta estratégia e constituir um exército convencional, que ameaça Estados vizinhos.

A par da atuação mais propagandeada e que tem sido amplamente difundida, já foi utilizado o terrorismo aéreo, que poderá repetir-se, e poderá utilizar outra tática menos divulgada, o terrorismo marítimo “hoje considerado como uma das mais difíceis ameaças com que as marinhas se passarão a confrontar futuramente” (Rodrigues, 2012, p. 13), que pode condicionar, quer a deslocação dos navios nos oceanos, quer a atracação nos portos.

2.3. Criminalidade Transnacional Organizada

Phil Williams, citado por Garcia, refere que a CTO “possui uma estrutura de base em rede, que aparentemente pode parecer de estrutura caótica mas, na realidade, apresenta-se com uma forma organizacional sofisticada, marcada por três características distintivas: associação criminosa, corrupta e violenta” (2010, p. 240). A sua atividade tem por base a obtenção do lucro rápido e a sua estrutura é muito desenvolvida e com regras internas muito rígidas. Demonstra possuir uma grande flexibilidade o que lhe permite “adaptar-se permanentemente e expandir a sua atividade a novas zonas geográficas e a novos mercados” (Garcia, 2010, p. 241). O tráfico de estupefacientes, de pessoas, de órgãos, de armamento e



o branqueamento de capitais constituem exemplos dos variados ilícitos a que os grupos de CTO se dedicam. A par das atividades criminais, os grupos mais desenvolvidos mantêm atividades legais, que permitem o branqueamento de capitais e a justificação dos proventos, ou de parte deles. Possibilitam ainda aos seus membros a demonstração de prosperidade e o exercício do tráfico de influência ou de intimidação na própria comunidade. Esta cominação é, algumas vezes até, realizada com a conivência de decisores políticos aos vários níveis, de órgãos de comunicação social e mesmo de elementos do meio judicial que, por benefícios concedidos, ficam de alguma forma dependentes destes grupos. Aliás, alguns grupos de CTO, nomeadamente os dedicados ao narcotráfico, nas zonas que dominam, ajudam a construir igrejas, sistemas de saúde e têm outros atos de filantropia, para intimidar e dominar as populações (Ferro, 2016, p. 22). O “poder económico que procuram alcançar por meios ilícitos pode atingir níveis tão elevados, que é suscetível de colocar em perigo o Estado e transferir-se para a esfera de obtenção do poder político, cuja cumplicidade procura através da corrupção” (Santos, 2004, p. 201). Para além destes métodos para facilitar a sua atividade utilizam a violência seletiva, bem como exploram as diferenças entre as legislações nacionais. “São muitas vezes as diferenças entre as definições de determinado tipo de crime, que permitem entrar mais facilmente em certos mercados do que noutros” (Garcia, 2010, p. 244)

2.4. Proliferação de Armas de Destruição Massiva

A proliferação de ADM deverá ser analisada em dois níveis.

Ao nível estatal coloca desafios aos numerosos Estados aderentes ao TNP, uma vez que “40 possuem tecnologia industrial e infraestruturas científicas que lhes permitem, se essa for a opção, a construção de armamento nuclear a breve prazo” (Garcia, 2010, p. 236). Paralelamente é necessário dispor ou desenvolver vetores de lançamento, “sendo os mísseis considerados os melhores, e fáceis de serem obtidos” (Garcia, 2011, p. 111). Se no limite a sua opção enveredar pela via do desenvolvimento deste armamento e ao conseqüente abandono daquele tratado, como ocorreu com a Coreia do Norte, poderá originar um efeito dominó e dar origem a sérias crises de segurança regional, bem como à venda de tecnologia e material nuclear a organizações não estatais.

Por outro lado a quantidade de material nuclear e radioativo existente, “atualmente 1370 toneladas de urânio enriquecido em reatores de investigação espalhados por 27 países (...) e o de plutónio totaliza em *stocks* militares 22 toneladas e em *stocks* civis 248 toneladas (...), algumas quantidades armazenadas em condições que oferecem pouca segurança, tendo



sido confirmados (...) incidentes envolvendo tráfico ilícito de material nuclear” (Garcia, 2011, p. 111), coloca a ameaça ao nível não estatal. Neste campo tem “vindo a assumir contornos preocupantes a probabilidade de tráfico de armas nucleares, biológicas e químicas a partir da estrutura pouco segura da Rússia” (Garcia, 2010, p. 246), o que aponta como ameaça mais preocupante a possibilidade da sua posse por grupos terroristas, ou outros atores não estatais e que é reveladora duma relação estreita com a criminalidade organizada, embora este “tráfico pelas suas extraordinárias implicações só está ao alcance de grupos muito restritos” (Davin, 2007). A personagem central neste tráfico é o “Professor Abdul Qadeer Khan, “pai” do programa nuclear Paquistanês” (Garcia, 2011, p. 111), que vendeu componentes ou tecnologia ao Irão, Líbia e Coreia do Norte; no entanto há cientistas habilitados neste setor que podem ser contribuintes para este tipo de proliferação.

Outra ameaça neste âmbito é a utilização de materiais radiológicos, biológicos e químicos, cuja matéria está disponível em diversas origens e que podem ser utilizados para construir as chamadas bombas sujas, “com capacidades limitadas, mas de grande impacto psicológico junto das populações” (Garcia, 2010, p. 237).

2.5. Pirataria

“Desde os primórdios da navegação que o fenómeno da pirataria marítima existe, sendo uma real ameaça a todos os que utilizam o mar, havendo conhecimento de incidentes em quase todos os mares e oceanos” (Ramos, 2014, p. 56). O império britânico foi das primeiras nações a considerar a pirataria como não aceitável, atendendo a que grande parte do seu comércio era feito por via marítima, tendo promulgado a primeira lei contra a pirataria, em 1698. No entanto a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), aprovada em 1982, não deu importância a esta questão por ser um fenómeno do passado e que não fazia parte das preocupações contemporâneas (Rodrigues, 2012). Apesar de não ser um fenómeno atual, continua a surpreender pela forma como os atos de pirataria são perpetrados e pela organização como todo o espólio desta atividade é mantido e negociado. “A surpresa tem várias vertentes: a ousadia dos piratas em irem até tão longe e em não se intimidarem com a presença próxima de navios de guerra; a forma hábil como utilizam meios muito rudimentares para assaltar os navios e a capacidade de organização que têm demonstrado na manutenção dos navios apresados e respetivas tripulações como reféns, nas subseqüentes negociações para o seu resgate e na montagem de um eficaz serviço de informações que, tanto quanto se sabe, inclui “antenas” em vários portos de onde poderão sair futuras presas” (Rodrigues, 2012). A incidência da pirataria tem variado de acordo com



a capacidade de obtenção de um lucro atrativo e com as zonas que sejam mais favoráveis à atuação nestes moldes.

O principal móbil da pirataria são os ganhos materiais pelo que este fenómeno não “se encontra circunscrito a determinada zona do globo, estando interligado com as rotas de navegação relativamente aos centros de poder económico e a fatores associados à precaridade dos Estados cuja fragilidade permite, à sua revelia, o apoio indispensável para a preparação e execução dos atos de pirataria. Além disso, não tem também um padrão de atuação, desenvolvendo-se, por isso, em ambientes extremamente difusos e dispersos” (Ramos, 2014, p. 56).

Na sua atuação na região da Somália, para poderem assaltar os diversos tipos de navios que passaram a circular em rotas mais afastadas da costa, começaram a utilizar outros navios que apresavam para utilizar como base para as suas operações. A tripulação desses navios é obrigada a continuar a operá-los sob as suas ordens, constituindo adicionalmente um escudo contra a atuação das forças de combate à pirataria.

Tiram partido dos diferentes entendimentos dos países sobre esta matéria, traduzido em legislações e sanções variadas ou inexistentes. Apesar da CNUDM referir que o comandante de navio de guerra tem legitimidade para atuar, quando na presença de um ato de pirataria (Artº 107º) e que existe mesmo um dever de todos os Estados cooperarem na repressão da pirataria (Art.º 100º), não classifica a pirataria como crime.

A título de exemplo, analisando o caso português, como “o ato de pirataria não está tipificado como crime no nosso ordenamento jurídico, (...) o suspeito de pirataria detido, só pode ser julgado em Portugal se os atos normalmente praticados puderem ser subsumidos a outros tipos de crime do Código Penal” e Portugal só tem “jurisdição se o crime se concretizar a bordo de um navio de pavilhão português, ou se um cidadão português for agente ou vítima do crime e o agente seja encontrado em Portugal” (Correia, 2011).

Para que a atividade da pirataria seja exequível, para além dos piratas propriamente ditos, tem que haver infraestruturas de apoio em terra que permitam o abastecimento e recolha em segurança, quer dos piratas, quer dos navios, carga e tripulações apresados, bem como uma organização que forneça os meios necessários, que faça os contactos e receba os resgates.

2.6. Considerações conclusivas

Na atualidade não se visualizam ameaças estatais que comprometam a segurança e a defesa do TN e dos cidadãos. A evolução do contexto estratégico poderá, contudo, conduzir



a um período de menor cooperação entre os Estados vizinhos de Portugal ou a uma tendência de fragmentação dos Estados que alterem o ambiente de segurança regional e que possam levar a que, quer Espanha, quer Marrocos e Norte de África ou mesmo movimentos separatistas, vislumbrem vantagem ou a necessidade de utilizar parte do TN para apoiar ações para prosseguir os seus interesses. Os EUA ou uma potência que os queira desafiar, poderão também visualizar a mesma necessidade para apoio de algum tipo de operação que pretendam levar a cabo, quer para utilizarem como zona avançada de defesa ou base de ataque, quer para negarem à outra a sua utilização. Podemos ainda incluir neste tipo de ameaças as decorrentes da proliferação horizontal, com novos Estados que pretendam constituir-se enquanto potências nucleares o que poderá originar instabilidade regional.

As restantes ameaças que foram caracterizadas são não estatais, têm maior probabilidade de se materializarem e são de mais difícil antecipação.

Destas destaca-se o terrorismo, com o seu expoente máximo configurado no EI. É uma organização estruturada em rede de difícil rastreamento, que domina territórios onde pode treinar, abastecer-se e abrigar-se. Pretende implantar um califado a partir do médio oriente e parece estar a seguir uma estratégia subversiva à escala global. Na Europa movimenta-se de forma encoberta e conduz ações de grande impacto, procurando quebrar a confiança e expectativa que as populações têm no Estado para garantir a sua segurança. Sustenta as ações dos seus operacionais na norma religiosa que sacraliza o martírio.

A pirataria e a CTO têm como fim último a obtenção de bens materiais. São organizações com uma estrutura desenvolvida, que demonstram grande flexibilidade e têm um cariz global, conduzindo as suas ações de forma dissimulada. Não dominam território e tiram partido das diferentes legislações nacionais para conduzir as suas atividades ilegais correndo menores riscos. A pirataria carece de uma estrutura em terra para conduzir todas as ações preparatórias e subsequentes ao ato de pirataria propriamente dito, pelo que procura bases em locais onde o governo não possui um efetivo controlo sobre o seu território, mas perto de locais onde passem rotas de navegação que conduzam a centros de poder económico. A CTO procura todos os meios para se imiscuir e aceder a posições de controlo, inclusivamente político, para conduzir a sua atividade de forma aparentemente legal.

A proliferação de ADM constitui uma ameaça para a segurança quer seja realizada por Estados que poderão vender tecnologia e armamento quer pela quantidade de material radioativo existente muitas vezes em deficientes condições de armazenamento e que pode ser traficado para organizações não estatais. A utilização de bombas sujas que causam



essencialmente um grande impacto psicológico na população são de fácil execução embora possuam capacidades limitadas.

Este tipo de ameaças não estatais ultrapassam as fronteiras dos Estados apresentando uma natureza transnacional. Embora apresentem diferenças nas suas características, poderá haver conexão entre elas na medida em que na sua forma de atuação ou para alcançar os seus objetivos, poderão aproveitar as potencialidades umas das outras enquanto essa ligação lhes conferir vantagens mútuas.

Valida-se a H1 apenas de forma parcial, pois para além das ameaças transnacionais aí contidas, foram levantadas possibilidades no âmbito das ameaças estatais embora atualmente tenham uma probabilidade de ocorrência muito baixa.



3. Modalidades para dissuadir as ameaças a Portugal

Caraterizadas as ameaças, que dividimos em estatais e não estatais, para dissuadir a sua ocorrência, faremos, no presente capítulo, um levantamento das modalidades de dissuasão por que o País pode optar, e como devem as FFAA estar preparadas a intervir, para avaliar dos meios necessários. Consideraremos como base as disposições definidas no Conceito de Ação Militar do CEM 2014, que estão transpostas no Apêndice E. Tal como referimos no início do trabalho consideraremos as capacidades constantes no SF e identificaremos apenas os meios adicionais que não existem ou não estão contemplados neste documento.

3.1. Como dissuadir as ameaças estatais

A estratégia de dissuasão a ameaças estatais deverá assentar essencialmente em três modalidades que se complementam:

A pertença a organizações como a OTAN e a UE e as relações bilaterais com os EUA devem ser sempre evidenciadas e consideradas no que diz respeito à segurança e defesa do TN e dos cidadãos. Os meios e disposições acordados, pelos Estados Membros (EM) daquelas organizações, evidenciam potencial e determinação que, por si só, podem constituir um fator dissuasor para os líderes das ameaças estatais. Portugal tanto contribui como pode ser beneficiário, segundo o tipo de dissuasão alargada. O facto de pertencer a estas duas OI, uma mais ligada à superpotência marítima e a outra a um conjunto de potências continentais, garante-lhe maior flexibilidade na opção a adotar. No entanto, há que ter em consideração que os diversos EM encaram as ameaças “com sensibilidade e sentidos de prioridade muito variados e que facilmente se podem mostrar relutantes em identificar como coletivas as preocupações individuais de segurança de cada estado membro” (Rodrigues, 2015, p. 4 da Parte V). Neste tipo de dissuasão enquadra-se igualmente a ligação bilateral que se procura manter com os EUA.

A adoção de uma dissuasão convencional defensiva por Portugal leva a recorrer, como foi referido, ao tipo de dissuasão por negação. Para este efeito utilizou-se o conceito de *Anti-access* e *Area Denial* (A2/AD), por cumprir os objetivos deste tipo de dissuasão. Este conceito tem sido alvo de vários estudos, especialmente por parte dos EUA, dado que a China dispõe de meios e doutrina que podem limitar a capacidade de circulação e de acesso, por parte daquele país, a zonas do Pacífico onde dispõe de aliados ou em que utiliza bases de apoio do seu poder militar. O *Anti-Access* são as ações que visam retardar a projeção de forças militares para um Teatro de Operações (TO) ou obrigá-las a operar a partir de um



local mais distante que o desejável. Afeta o movimento para um TO (Air-Sea Battle Office, 2013, p. 2). A *Area Denial* são as atividades destinadas a impedir a condução de operações nas zonas onde o acesso não foi impedido. Visa afetar a manobra no TO (Air-Sea Battle Office, 2013, p. 2). O A2/AD ganha relevância por se destinar impedir ou dificultar, essencialmente as potências marítimas, a projetar poder e a manobrar quando num TO e, como vimos, uma parte das ameaças que possam ser conduzidas contra Portugal, poderão ser efetuadas a partir da fronteira marítima. Trata-se essencialmente da utilização dos elementos essenciais de combate fogo e proteção potenciados pelas capacidades atuais dos meios e do armamento de longo alcance e precisão, procurando aproveitar o *stand off range*, bem como de ações ofensivas conduzidas no ciberespaço, para obter um grande efeito de atrição. No Apêndice F estão listados os principais meios utilizados no A2/AD.

Finalmente, Portugal tem na sua legislação uma disposição que prevê a utilização do potencial nacional, duma forma assimétrica. A LDN prevê o direito e dever da passagem à resistência ativa e passiva nas áreas do TN ocupadas por forças estrangeiras, que pode constituir um fator desencorajador de uma intervenção por parte de outro Estado. Para poder obter este efeito, é requisito fundamental uma forte motivação e coesão nacional, que a população em geral saiba qual o seu papel nesta disposição e que as FFAA estejam preparadas e aptas para fazer o seu enquadramento. Esta preparação para a passagem à resistência pode, em certa medida, provocar um tipo de dissuasão geral uma vez que estaria sempre em condições de ser implementada, através do recurso a uma ação assimétrica com meios de curto alcance operacional mas suficientes para ameaçar a liberdade de ação do potencial adversário, inscrevendo-se no conceito de *Area Denial*.

A possibilidade enumerada no que diz respeito à desagregação de Espanha, deverá ter como resposta uma ação concertada entre as FFAA e as FSS. As atividades que ambas as partes possam pretender conduzir no TN não visarão, à partida, a população nem as FFAA nacionais, no entanto, se Portugal não atuar em antecipação, poderão materializar-se, evoluir e envolver o nosso país no conflito. Admite-se que esta ameaça se possa desenvolver essencialmente sobre o continente com forças pouco significativas, uma vez que os meios dos contendores estariam essencialmente vocacionados para as confrontações em território espanhol. As FFAA devem estar prontas para negar a utilização do TN. Deve estar previsto barrarem quaisquer movimentos nas fronteiras, que permaneceriam encerradas ou interditadas, e utilizar os meios de vigilância com a finalidade de detetar movimentações nas suas proximidades ou em áreas suspeitas do TN. A FSS, coordenadas com as FFAA, devem



estar habilitadas a garantir a segurança da área da retaguarda. As capacidades a evidenciar para dissuadir a possível pretensão de utilização do TN são as espelhadas na linha um do Apêndice B, que diz respeito à defesa convencional do TN. Para reforçar a capacidade de vigilância a utilização de *Unmanned Aerial Vehicle* (UAV) possibilita uma monitorização eficaz, demonstra a preocupação nacional e constitui um meio que pode ser entendido, neste caso, menos ofensivo. Para precaver qualquer intenção de retaliação, deve ser considerada a utilização de meios de defesa antiaérea de alta e média altitude (*High to Medium Air Defense* - HIMAD), bem como dispositivos para corromper o sinal de *Global Positioning System* (GPS) diminuindo a precisão de armamento que utilize este sistema.

Relativamente à possibilidade da ameaça vinda da parte de Marrocos com outras forças do Norte de África, tem como dificuldade a necessidade de ter que ultrapassar os cerca de 250 km que separam este país do sul do continente português ou os 700 km que o separam do arquipélago da Madeira. Só Marrocos possui navios de desembarque e meios aéreos que podem transportar cerca de 1500 militares numa leva. Para dissuadir esta ameaça deverão ser demonstradas capacidades que possam causar um elevado número de baixas e destruição de material para desgastar ou neutralizar a projeção de forças, que na sua fase inicial exige a obtenção de superioridade aérea e naval. Da mesma forma deverá ser a resposta caso o desiderato seja conduzir uma ação para negar a possível utilização de infraestruturas nacionais por parte de Espanha. Para além dos meios referidos para a ameaça anterior é necessário dispor de mísseis anti navio, mísseis antirradiação, de capacidade de projeção para reforçar a capacidade de defesa imediata dos arquipélagos, UAV armados, bem como as capacidades referidas e constantes na linha um do Apêndice B.

No caso de ameaça de uma potência que, no futuro, possa estar em condições de adotar uma postura desafiante relativamente aos EUA, o potencial nacional é diminuto para contrapor uma capacidade convencional suficientemente desencorajadora a qualquer um. No CEDN, é considerado fundamental o reforço do relacionamento com os EUA nas dimensões militar, política, económica e científica para consolidar a posição de Portugal nas principais áreas de interesse (PCM, 2013), pelo que a atitude nacional para com este país não deve ser de dissuasão mas de indução procurando ressaltar as vantagens da utilização do poder funcional que a utilização do TN lhe proporciona, até porque uma situação desta natureza, poderá incrementar o interesse dos EUA em manter a capacidade de o utilizar. A postura nacional nesta circunstância deve ser de molde a garantir que qualquer potência que ocupe o TN será conhecedora que sem a permissão nacional encontrará enorme dificuldade em



explorar as vantagens que este lhe pode conferir porque se vai ver confrontada com a passagem da população à resistência, devendo adicionalmente contrapor os meios e capacidades indicados nos parágrafos anteriores, ainda que limitados face à diferença de potencial, bem como unidades de vigilância e deteção no arquipélago dos Açores, integradas no sistema de comando e controlo aéreo de Portugal.

Sobre a proliferação de ADM por Estados, “os signatários do TNP veem a sua segurança mais protegida pela limitação da posse de armas nucleares a um pequeno grupo de potências do que dispersas pelo mundo em variados pequenos países” (Schwarz, 2005, p. 19). Para fazer face à proliferação horizontal de ADM que possa ser desencadeada pela saída de países do TNP e ao desenvolvimento de vetores de lançamento por alguns países, a OTAN está a desenvolver uma capacidade de defesa contra mísseis balísticos (Stoltenberg, 2016), da qual Portugal pode beneficiar. Caso opte por possuir a capacidade HIMAD, consoante o meio a adotar, poderá eventualmente integrar a da OTAN nesta vertente.

Face a estas ameaças procurou-se cumprir o preceituado por Gerson, possuir em TN, ou beneficiar, a partir da OTAN ou dos EUA, dos meios e disposições que pudessem demonstrar poder militar, para atenuar a diferença de potencial e negar uma vitória rápida e com poucos custos, no sentido de serem percebidos como suficientemente desencorajadores da materialização das ameaças tipificadas. No entanto, numa situação de crise, será necessário efetuar um estudo minucioso dos meios que o potencial oponente tem à sua disposição, qual a sua doutrina de emprego e como os opera para que os meios a contrapor possam ser de idêntica ou superior capacidade ou possam reduzir ou anular uma possível superioridade.

3.2. Como dissuadir ameaças não estatais

Estas ameaças atuam no espaço global, de forma encoberta. Não se sabe, por norma, onde estão os líderes, ou não estão acessíveis, bem como outros elementos importantes da estrutura destas organizações e desconhece-se o grau de interdependência estabelecido de umas com as outras.

De acordo com a legislação nacional, a responsabilidade primária para lidar sobre ameaças deste tipo, à exceção da pirataria, é das FSS. As FFAA cooperam com aquelas e, por isso, apenas nos ambientes que são exclusivos da Marinha e da FA se poderá pensar no desenvolvimento de alguns meios ou forças exclusivamente dedicados a lidar com estas ameaças. De resto o envolvimento das FFAA será efetuado através da utilização dos seus meios numa lógica de duplo emprego.



Apesar do equilíbrio de poder pender claramente para o Estado, é difícil adotar uma estratégia de dissuasão sobre estes grupos: pelas características apontadas; por terem um cariz transnacional e as respostas, a maior parte das vezes, serem de nível nacional ou regional; por, na maior parte das vezes, se desconhecer o interlocutor; por se desconhecerem outros interesses que possam estar na base destes grupos; por estes grupos saberem que a resposta do Estado tem que cumprir a lei; por terem a perceção de que uma ação sobre eles não irá ser perpetrada de forma esmagadora.

Mas, para levarem a cabo ações de envergadura, os grupos que conduzem estas ameaças têm que possuir um sistema constituído por elementos com papéis próprios como sejam a liderança, toda uma estrutura intermédia, financeiros logísticos e outros facilitadores, apoiantes em segmentos da população e os peões que realizam as ações (Trager e Zagorcheva, 2005/06, p. 96). Estes autores referiam-se ao terrorismo, mas, sem grande imaginação, podemos generalizar a afirmação às restantes ameaças.

Para atuar sobre este sistema, a dissuasão inteligente é um conceito que pode ser materializado para fazer face às ameaças não estatais. A capacidade dissuasora assenta, entre outros, num “sistema de justiça que puna exemplarmente os infratores, um sistema policial que reprima a criminalidade e mantenha a ordem pública, um sistema de proteção civil de tal forma eficiente (...), um instrumento militar altamente credível” (Escorrega, 2013). A coordenação das atividades dos vários organismos deve ser incentivada, numa combinação que ameace a natureza e os objetivos destas ameaças. Como no TN apenas atua uma parte da estrutura da ameaça, a atuação sobre o sistema, referida acima, pode ser útil e uma boa solução, na medida em que se torna difícil, se não mesmo impossível, atuar sobre todo o grupo perpetrador da ameaça a menos que a resposta seja devidamente planeada e coordenada num esforço ao nível global. A abrangência deste conceito, envolvendo uma série de intervenientes num conjunto de ações integradas segundo uma lógica multissetorial, visa desenvolver uma estratégia de segurança nacional para dar uma resposta eficaz a este tipo de ameaças e poderá constituir fator de dissuasão, na medida em que seja eficiente a negar às organizações a possibilidade de alcançarem os seus objetivos.

Em casos específicos, havendo informações irrefutáveis, a adoção da dissuasão punitiva sobre líderes ou para destruir meios utilizados pelas ameaças, pode constituir um fator de credibilização e demonstrativo da determinação do poder político. Neste caso, as FFAA, através de mísseis lançados a partir de submarinos, UAV armados, ou através de forças de operações especiais poderão realizar aquelas ações. A postura e atuação de



Portugal na cena internacional levam-nos a afirmar que a intervenção ou a ameaça de intervenção, com estas forças e meios, tenha que ser devidamente coordenada através da componente diplomática.

3.2.1. Terrorismo

A Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo constitui o instrumento primordial da luta contra este fenómeno e baseia-se no compromisso de combate ao terrorismo em todas as suas manifestações, compromisso esse assente nos objetivos estratégicos de detetar, prevenir, proteger, perseguir e responder (PCM, 2015a), e está mais detalhada no Apêndice G. Neste documento a participação das FFAA está explicitamente prevista em situações de intervenção perante agressões terroristas, ou seja, para contribuir para limitar danos e na proteção de infraestruturas críticas, bem como na vigilância e controlo das acessibilidades ao TN.

O conceito militar da OTAN para defesa contra o terrorismo identifica quatro papéis para as FFAA: i) O antiterrorismo, que consiste em medidas defensivas, ii) A gestão de consequências, para conter os efeitos de ataques terroristas que já ocorreram, iii) O contra terrorismo, conduzido através de ações ofensivas, iv) A cooperação militar, uma vez que a ação militar não é suficiente para lidar com esta ameaça e deve ser implementada com outras medidas diplomáticas, económicas, sociais, legais e de informação. Também aqui está prevista a dissuasão no âmbito do antiterrorismo. Esta atividade visa reduzir a vulnerabilidade ao terrorismo e o requisito crucial é a obtenção atempada de informação precisa (OTAN, 2011).

Diversos autores consultados referem ser impossível dissuadir um combatente motivado que pretende conduzir uma ação terrorista, vendo reconhecido e sacralizado o seu martírio. Alguns, no entanto, encaram a possibilidade de poder ser aplicada a dissuasão por negação, alegando que se forem negados os efeitos das ações terroristas isso poderá diminuir a predisposição para ser mártir. A deteção e negação da realização dos atentados pode levar os terroristas a “especular sobre se vale a pena dar a vida no ataque por reconhecer que tal sacrifício tem pouco efeito, ou em qualquer caso não pode alterar seriamente o equilíbrio de poder existente. Este tipo de dúvida pode ser desanimador e pode ser usado para levar as pessoas a abandonar o terrorismo. Quanto maior sucesso tiver a negação, menor número de pessoas será atraído para a ideia de martírio” (Schwarz, 2005, p. 26). Embora este aspeto possa contribuir para reduzir o número de elementos recrutados, deverá ser complementado com ações adicionais, nomeadamente sobre os diversos elementos que integram os sistemas



que possibilitam a ação terrorista. Naturalmente que não é fácil atuar sobre todos, porque a sua atuação pode não ser circunscrita a determinado território.

Na Europa tem-se verificado que os atos terroristas têm sido perpetrados por cidadãos europeus, filhos de emigrantes, que foram recrutados e radicalizados nas suas áreas de residência, tendo depois permanecido algum tempo em território controlado pelo EI ou grupos afiliados (Baltazar, 2015). Este facto, por exemplo, levanta a necessidade de atuar sobre a base de apoio, constituída por segmentos da população, no sentido de dificultar o recrutamento e sobre o apoio necessário à realização de um atentado. Para o concretizar haveria que recorrer a elementos estranhos ao país, tornando-os mais visíveis e carecendo de um período de tempo superior para efetuar o planeamento o que aumentaria a probabilidade de serem detetados ou mesmo denunciados, o que constituiria um fator de dissuasão.

Para este efeito é necessário implementar uma campanha de informação dirigida que dificulte o recrutamento, combinada com medidas sociais de integração das diversas comunidades na sociedade, com o envolvimento dos líderes religiosos associados a uma rigorosa aplicação de sanções legais quer relativamente aos recrutadores quer aos recrutados bem como o incremento de medidas ativas, passivas e mesmo estruturais para reduzir as ocorrências e mitigar os seus efeitos. Para haver garantia de eficácia é de primordial importância a existência de um serviço de informações que incida sobre as atividades e contactos de indivíduos suspeitos, que o espaço cibernético seja vigiado, que as comunicações sejam rastreadas, o que cabe às FSS que têm como obstáculo as limitações colocadas a estes procedimentos pelos direitos liberdades e garantias, dos cidadãos, expressos na CRP.

Para além das medidas políticas, judiciais e policiais referidas, as FFAA podem participar nas atividades de negação, com as capacidades existentes e listadas nas linhas três e quatro do Apêndice B, na vigilância, na proteção de instalações críticas e na contenção dos efeitos dos ataques, na manutenção de aviões de interseção para impedir qualquer atividade terrorista que envolva a utilização de aeronaves, no apoio em transporte, na utilização de forças de operações especiais em reforço ou complementaridade das capacidades das FSS ou em ações punitivas sobre elementos importantes da organização terrorista.

3.2.2. Criminalidade Transnacional Organizada

A dissuasão da CTO deverá ser efetuada em primeira instância através dos meios e disposições conjugados do Ministério da Justiça e das FSS. Em função da sua posição na



“fronteira externa da EU, da proximidade cultural com alguns países de origem de algumas das mercadorias ilícitas e da fronteira com Espanha, [Portugal] surge sobretudo como país de trânsito, enquadrado na realidade mais vasta do espaço (e dos mercados) europeu” (Anon., s.d., p. 82). A cooperação das FFAA, pode contribuir para alcançar as condições críticas para este tipo de dissuasão, ou seja concorrer para o sistema de informações, através da vigilância com as capacidades orgânicas existentes, listadas na linha quatro do Apêndice B, e UAV de vigilância. Podem igualmente apoiar na atuação das FSS, especialmente no ambiente marítimo, bem com no que diz respeito à utilização de dispositivos para mistificar o sinal de GPS.

3.2.3. Proliferação de Armas de Destruição Massiva

A “possibilidade de um grupo terrorista adquirir ADM tornou-se, talvez, a maior ameaça à segurança internacional” (Baltazar, 2015). Sobre os tipos de armas que se enquadram nesta categoria, as “químicas não aparentam ser (...) de maior preocupação, uma vez que são necessárias grandes quantidades para que tenham um grau de letalidade superior ao de uma arma biológica. As biológicas poderão ser as de eleição, pois têm efeitos letais, são mais fáceis de produzir, de transportar e também mais difíceis de detetar do que as nucleares. Assim, o acesso de atores não-estatais às armas nucleares parecerá ser menos provável, na medida em que necessitarão sempre de terceiros e esses estarão associados a estados que se encontram à margem do TNP” (Baltazar, 2015). No entanto não pode ser descurado o roubo deste tipo de armamento nem a construção de bombas sujas. Para dar resposta à ocorrência de ameaças resultantes desta proliferação, haverá que conter os seus potenciais efeitos através de meios existentes que têm que estar preparados e treinados. A obtenção de informações e a deteção em tempo constituem a forma de prevenir ou mitigar os efeitos destas ocorrências. As FFAA dispõem de meios em prontidão para estabelecer perímetros de Segurança, conduzir reconhecimentos, efetuar a contenção dos efeitos, recolher as fontes ou amostras do material utilizado e efetuar a descontaminação, através do Elemento de Defesa Biológica Química e Radiológica bem como da Companhia de Defesa Nuclear Biológica Química e Radiológica.

3.2.4. Pirataria

O fenómeno da pirataria ocorre nos espaços comuns, e portanto, em espaços não submetidos à jurisdição de qualquer Estado. De acordo com a CNUDM os Estados podem apresar navios ou aeronaves piratas bem como prender as pessoas que se encontrem a bordo. No entanto, como verificámos no capítulo precedente, não há legislação que defina as



sanções que devem ser aplicadas, a não ser a do Estado que efetuou o apresamento. Para evitar a pirataria no espaço interterritorial do triângulo estratégico português, as medidas dissuasoras a adotar devem assentar em aspetos diplomáticos, jurídicos e militares. Desde logo pela inclusão deste ilícito como crime no ordenamento jurídico nacional para constituir o principal fator desencorajador da prática desta atividade e procurar que haja um entendimento comum, a nível internacional, sobre a criminalização desta atividade. A resposta das FFAA deve passar pela utilização de meios da Marinha, da FA e de Forças de Operações Especiais para manter presença neste espaço a fim de exercerem um esforço de vigilância para detetar os navios ou aeronaves piratas e para os apresar. Devem igualmente ser efetuadas diligências diplomáticas junto do ou dos Estados onde se situam as bases de apoio à atividade de pirataria no sentido de conduzirem esforços para negar a sua utilização ou para solicitarem esse apoio. Caso o fenómeno tenha tendência para se agravar poderão ser efetuadas ações sobre as infraestruturas de apoio em terra através de ações diretas por Forças de Operações Especiais no sentido de libertar navios reféns de piratas e destruir os meios que utilizam nesta atividade.

3.3. Considerações conclusivas

Pelo que ficou referido, face a ameaças estatais, uma estratégia de dissuasão por parte de Portugal deve assentar nos tipos de dissuasão alargada, beneficiando das disposições e do potencial das OI que integra, nomeadamente a OTAN e UE, bem como dos EUA, de dissuasão por negação, apostando em forças, meios e disposições que anulem a vantagem do potencial militar superior das ameaças, tendo-se optado pelo conceito de A2/AD, e de dissuasão geral, através da manutenção de um sistema que preveja a passagem à resistência no caso de o TN ser ocupado. Esta disposição requer uma clara vontade política bem como exige uma forte coesão nacional, motivação e espírito de defesa. Para poder materializar estes tipos de dissuasão é necessário dispor de um conjunto de forças e meios dos quais se listam os que se considera deverem completar o SF.

Tabela 5 – Meios necessários para completar as capacidades previstas no SF

MEIOS
Navio Polivalente Logístico; Mísseis anti-navio; Inibidores/mistificadores de sinal GPS Baterias HIMAD Unidades de vigilância e deteção dos Açores Mísseis antirradiação UAV armados UAV de vigilância

Fonte: (Autor, 2016)



As ameaças que se colocam pelos atores não estatais são da responsabilidade primária das FSS. A resposta a estas ameaças deve ser de cariz multisetorial para poder impedir que os grupos originadores dessas ameaças alcancem os seus objetivos. A dissuasão inteligente é um conceito que poderá permitir conceber uma estratégia que conduza a resultados positivos na medida em que a adoção de disposições, devidamente integradas, for sendo sedimentada para ganhar credibilidade. A dissuasão punitiva pode constituir uma forma eficaz de dissuadir estas ocorrências, embora deva ser utilizada apenas em condições especiais. Ambas têm que ser sustentadas por uma determinação inabalável por parte do poder político para lidar com este tipo de ameaças. As FFAA podem e devem ser incluídas nessas disposições para colaborar com as FSS através da utilização de forças e meios que potenciem e complementem as capacidades destas e que podem ser igualmente eficazes na negação dos objetivos e na contenção dos efeitos das ações das ameaças. Em casos específicos poderão ser empregues sobre líderes ou para destruir os meios utilizados pelas ameaças nas suas ações. Face a estas ameaças o princípio de utilização das FFAA deverá ser através da utilização dos seus meios numa lógica de duplo emprego.

Relativamente ao equilíbrio do poder militar, face a ameaças não estatais o potencial pende claramente para o lado do Estado, no caso das ameaças estatais apesar de os outros Estados terem um potencial superior, procurou-se anular essa vantagem com as forças e os meios e disposições que a anulassem.

Valida-se a H2, considerando-se respondida a QD2.



4. Lacunas de meios no Sistema de Forças para dissuadir as ameaças

Verificadas as possíveis modalidades para dissuadir as ameaças, iremos neste capítulo relacionar os meios que devem completar o SF com as capacidades que devem integrar. Foi efetuada uma análise ao SF 2014 para comparar as necessidades de forças e meios que identificámos como essenciais para permitir demonstrar poder e causar um efeito desencorajador da materialização das ameaças. Não considerámos como necessidade as capacidades do SF existentes, embora não completas. As forças, meios e capacidades serão identificadas e referido o racional da sua finalidade no tipo de dissuasão em que foi levantada a sua necessidade.

4.1. Dissuasão alargada

Para poder beneficiar deste tipo de dissuasão, Portugal deve contribuir, dentro das suas capacidades, para o esforço coletivo de segurança das OI a que pertence para que os restantes EM considerem qualquer solicitação nacional. Relativamente aos EUA, para além do esforço demonstrado na OTAN, deve ser efetuada uma manobra de indução no sentido de ressaltar as vantagens que o TN confere pela sua geografia e localização.

O Sistema de Informações da República Portuguesa, através do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa deve acompanhar o desenvolvimento da conjuntura estratégica para habilitar o poder político com informação que lhe permita alertar de qualquer ameaça que possa ser considerada no âmbito das disposições das OI a que Portugal pertence, devendo o governo assegurar que as FFAA podem acompanhar o evoluir da situação.

No caso de uma crise em curso, se a sua evolução for desfavorável, as FFAA devem preparar a integração do apoio de forças aliadas na sua atuação (CCEM, 2014a).

4.2. Dissuasão por negação

Este tipo de dissuasão foi considerado para fazer face apenas as ameaças estatais. Como as identificadas provêm de Estados com um potencial superior ao nacional, a dissuasão por negação permite que as forças tenham um empenhamento idêntico àquele que é esperado se a dissuasão não funcionar. No trabalho recorreu-se ao conceito de A2/AD para colocar em evidência os meios que poderão ser necessários para completar as capacidades previstas no SF que permitam a adoção duma estratégia de dissuasão deste tipo. Os meios que se consideram em falta constam na tabela seguinte:



Tabela 6 – Meios necessários no SF para adotar a dissuasão por negação

CAPACIDADE	MEIOS
Projeção de Força	Navio Polivalente Logístico;
Proteção e Sobrevivência da Força Terrestre	Mísseis anti navio terra-mar; Inibidores/mistificadores de sinal GPS
Vigilância, Deteção, Identificação e Intervenção no Espaço Aéreo	Baterias HIMAD
Comando e Controlo Aéreo	Unidades de vigilância e deteção dos Açores
Luta Ar-Solo/Superfície	Mísseis antirradiação UAV armados
Operações Aéreas de Vigilância, Reconhecimento e Patrulhamento Terrestre e Marítimo	UAV de vigilância

Fonte: (Autor, 2016)

A capacidade de Projeção de Força proporciona os meios para efetuar o transporte de forças para um TO. No caso vertente, esta capacidade visa permitir balancear forças entre o continente e os arquipélagos, consoante as necessidades. Para colmatar a falta dos meios que concorrem para ela, deverá recorrer-se à ANPC, na qual está inserido o Planeamento Civil de Emergência, “atividade que se destina a coordenar as componentes e as capacidades não militares da DN e o apoio civil às FFAA, bem como a organizar a preparar os diferentes setores estratégicos da Nação para fazer face a situações de crise ou de guerra, de forma a contribuir para a garantia da liberdade de ação política e governativa, bem como para a segurança e bem-estar das populações” (ANPC, s.d., p. 11). É uma atividade interministerial que é conduzida pelo Ministro da Defesa Nacional (PCM, 2015b). Desde que as atribuições do Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência transitaram para a ANPC, é esta instituição que detém a responsabilidade por satisfazer as carências das FFAA e relativamente a esta lacuna identificada, a ANPC através da comissão de transportes deve assegurar esta capacidade.

Relativamente à capacidade de Proteção e Sobrevivência da Força Terrestre, constata-se a necessidade de mísseis anti navio terra-mar e Inibidores/mistificadores de sinal GPS. Os primeiros destinam-se a ser utilizados para corromper a projeção de forças de um potencial adversário através da destruição dos meios de projeção marítimos. Esta necessidade visa complementar os meios existentes, na Marinha e na FA, no sentido de permitir a sua utilização em áreas onde aqueles meios não estejam disponíveis, por serem necessários noutro local ou para cumprirem outras missões. Os Inibidores/mistificadores de



sinal GPS destinam-se a corromper o sinal deste sistema para afetar os sistemas de orientação, quer de munições inteligentes, quer de meios não tripulados.

Na capacidade de Vigilância, Detecção, Identificação e Intervenção no Espaço Aéreo constata-se a falta de meios HIMAD. Estes meios têm por finalidade garantir a defesa antiaérea de contra ameaças aéreas a alta e média altitude e complementam a atividade de defesa aérea realizada pela FA.

A capacidade de Comando e Controlo Aéreo necessita de Unidades de vigilância e deteção nos Açores para permitir controlar a operação das aeronaves neste arquipélago com as potencialidades que conferem os sistemas que estas unidades integram.

A capacidade de Luta Ar-Solo/Superfície deve dispor de meios que permitam o empenhamento sobre forças de superfície. Os UAV armados permitem um empenhamento sem a necessidade de colocar a tripulação em risco e permitem que as aeronaves tripuladas sejam empenhadas noutras missões com outras exigências. Nesta capacidade incluímos os mísseis antirradiação para as aeronaves empenhadas poderem atuar sobre os sistemas de radar, essenciais para o comando e controlo da defesa antiaérea do potencial adversário e, assim, poderem operar com maior segurança.

A capacidade de Operações Aéreas de Vigilância, Reconhecimento e Patrulhamento Terrestre e Marítimo deve igualmente dispor de UAV de vigilância por motivos idênticos aos enunciados para os UAV armados. A FA tem em desenvolvimento um projeto de UAV que num futuro próximo poderá colmatar estas lacunas no SF.

Outro aspeto a considerar neste âmbito é o Dispositivo de Forças no que diz respeito à localização das forças. Deve ser garantida a sua dispersão para “assegurar a presença e visibilidade efetivas em todas as parcelas do TN, permitir uma intervenção rápida em qualquer ponto” (CCEM, 2014a, p. 44), e evitar que sejam evidenciadas vulnerabilidades que possam ser aproveitadas por potenciais opositores, nomeadamente através de ações assimétricas.

Para além destas capacidades, este tipo de dissuasão requer que seja igualmente demonstrada a complementaridade das FSS para revelar a sua prontidão na participação numa situação de conflito, permitindo libertar as FFAA para missões de combate. Cabe ao CEMGFA exercer “o comando operacional das forças de segurança quando, nos termos da lei, aquelas sejam colocadas na sua dependência” (AR, 2014b, p. 4606).



4.3. Dissuasão geral

A adoção de disposições que permitam operacionalizar esta estratégia pode constituir um fator dissuasor da intervenção por parte de outro Estado. No entanto para possibilitar a adoção deste tipo de estratégia recorrendo à população em geral, o papel do poder político é essencial para fomentar na população um espírito de defesa coletivo, agregar vontades e incutir a determinação para que esta disposição seja efetiva. A situação social do País poderá condicionar a materialização desta estratégia e a percepção das ameaças por parte da população em geral também não constitui fator indutor desta disposição.

Para habilitar o país com os meios adequados à implementação desta estratégia, para além da preparação dos militares, a população deverá ser esclarecida sobre esta disposição, quer os militares que aderem ao serviço efetivo em regime de voluntariado e de contrato, quer todos os jovens que são presentes às atividades do Dia da DN, no qual a Direção Geral de Recursos da Defesa Nacional deveria incluir esta matéria. Para dar conhecimento desta capacidade haverá necessidade de efetuar exercícios no final dos cursos a conduzir em diferentes pontos do TN para simular esta situação. As Forças indicadas para enquadrar todo o esforço são as forças de operações especiais que deverão ter um papel preponderante na organização e preparação do país para passar à resistência. Adicionalmente os militares na reserva, conhecedores da geografia física e humana dos seus locais de residência poderão igualmente ter um papel fundamental para mobilizar a população e estabelecer locais seguros.

4.4. Dissuasão inteligente

Como foi referido este conceito prevê uma ação multisectorial para dissuadir as ameaças, especialmente as ameaças de natureza não estatal. Os meios levantados como necessários que não estão contemplados no SF são os seguintes:

Tabela 7 – Meios passíveis de incluir no SF para adotar a dissuasão inteligente

CAPACIDADE	MEIOS
Proteção e Sobrevivência da Força Terrestre	Inibidores/mistificadores de sinal GPS
Operações Aéreas de Vigilância, Reconhecimento e Patrulhamento Terrestre e Marítimo	UAV de vigilância

Fonte: (Autor, 2016)

A capacidade de Proteção e Sobrevivência da Força Terrestre deve incluir um meio para mistificar o sinal de GPS no sentido de alterar os dados do sistema e poder conduzir



elementos que se aproximem da fronteira do TN, especialmente por mar, para locais selecionados pelas FSS onde estas tenham montado um dispositivo para cumprir a missão de reprimir a criminalidade.

A capacidade de Operações Aéreas de Vigilância, Reconhecimento e Patrulhamento Terrestre e Marítimo, com a disponibilização de UAV de vigilância, complementa outros meios de vigilância disponíveis com um custo mais reduzido e uma maior disponibilidade.

Neste tipo de dissuasão é importante que seja assegurada, pelo CEMGFA e pelo SGSSI, a articulação operacional para a cooperação entre as FFAA e as FSS no que diz respeito ao combate a agressões ou ameaças transnacionais.

4.5. Dissuasão punitiva

Este tipo de dissuasão deve ser previsto para situações específicas no sentido de confrontar os líderes das organizações perpetradoras das ameaças com um efeito desmoralizador por conduzir ataques sobre eles ou por destruir os meios que necessitam para conduzirem as suas ações. Os meios levantados como necessários que não estão contemplados no SF são os seguintes:

Tabela 8 – Meios passíveis de incluir no SF para adotar a dissuasão punitiva

CAPACIDADE	MEIOS
Luta Ar-Solo/Superfície	UAV armados

Fonte: (Autor, 2016)

A capacidade de Luta Ar-Solo/Superfície deve dispor de meios que permitam o empenhamento sobre os líderes e meios dos grupos perpetradores das ameaças. Os UAV armados permitem um empenhamento mais discreto e têm, por norma, uma autonomia grande que permite seguir e identificar positivamente o alvo.

4.6. Capacidade, intenção e comunicação

Vimos no capítulo anterior que o potencial militar face às ameaças estatais pende para os países que as possam perpetrar. Face às ameaças não estatais, o potencial pende claramente para o Estado. A inclusão no SF das capacidades apresentadas constitui desde logo o incremento da capacidade militar que permitirá anular ou reduzir a vantagem de potencial militar das ameaças estatais. Contudo é necessário demonstrar que se sabem operar os meios da forma mais eficiente e eficaz. Para isso é necessário conduzir atividades de treino, com visibilidade, que sejam indiciadoras da preparação e prontidão das forças e meios e disposições que possam constituir uma ameaça suficientemente desencorajadora. O treino é fundamental tanto para demonstrar a capacidade como a credibilidade “é por isso que a dissuasão convencional requer a demonstração de capacidade e por isso as FFAA conduzem



exercícios militares” (Gürcan, 2011, p. 18), que regularmente devem igualmente incluir as FSS.

A vontade ou intenção de utilizar os meios depende do poder político. No entanto, a sua obtenção indicia, desde logo, a vontade de possuir um instrumento militar mais capaz, para garantir a consecução dos objetivos nacionais. A implementação de medidas que possam contribuir para a aumentar a resiliência e o patriotismo indiciam a vontade de permanecer enquanto Nação una e independente. No contexto de uma crise, o poder político não poderá furtar-se a desenvolver as ações previstas no enquadramento jurídico no sentido de garantir a independência nacional, a liberdade e segurança das populações (AR, 2005, p. 4682). Adicionalmente, no caso das ameaças não estatais deve desenvolver todas as disposições que conduzam a uma ação coordenada pelos diversos setores do estado para lhes fazer face e demonstrar determinação em impedi-las de alcançar os seus objetivos e em conter os seus efeitos.

O canal de comunicação no caso das ameaças estatais é efetuado pelos canais diplomáticos, pelos órgãos de comunicação social, por países terceiros, ou outros meios de molde a que o potencial agressor esteja ciente das dificuldades que vai encontrar para alcançar os seus objetivos. A declaração do estado de sítio ou de emergência, por si só, já constitui uma indicação que, na área definida, estão a ser efetuadas todas as diligências para implementar as medidas conducentes à resposta à possível materialização da ameaça em questão. No caso das ameaças não estatais, esse canal de comunicação não é claro e deve ser tido em conta que estas “não avaliam os custos e benefícios de desencadear uma ação em termos puramente racionais” (Rodrigues, 2015), contrariamente à maioria das ameaças estatais. Neste caso poderá ser percebida apenas quando os benefícios deixarem de superar os custos.

4.7. Considerações conclusivas

Para adotar os diversos tipos de dissuasão foram levantados um conjunto de meios que não existem ou estão em falta no SF e que permitem, ao nosso País, colocar ao potencial agressor custos que poderá considerar inaceitáveis ou que a probabilidade de vir a ter sucesso com a sua ação é extremamente baixa. Os meios considerados enquadram-se no âmbito da projeção de forças, do fogo, da proteção e das informações. Estes meios possuem um alcance operacional elevado e são tecnologicamente avançados. Da análise efetuada apenas se antevê a capacidade de solicitar à ANPC, enquanto entidade herdeira do Planeamento Civil de Emergência, meios navais que permitam projetar forças, colmatando a sua inexistência.



A estratégia de dissuasão tem intervenção ao nível político e ao nível militar. O nível político é responsável por efetuar a ameaça para fazer funcionar a dissuasão, ou seja para paralisar o potencial agressor; o nível militar que constitui o instrumento que materializa aquela ameaça em caso de necessidade. A inclusão dos meios no SF contribuem para manter ou reforçar as componentes da dissuasão. Reforçam a capacidade militar para constituir uma ameaça desencorajadora. Demonstra a vontade de a possuir e consequentemente de a utilizar. A comunicação pode ser subentendida mas é essencialmente empregue no contexto de uma crise em curso.

Valida-se assim a H3, considerando-se respondida a QD3.



Conclusões

A finalidade do presente trabalho foi identificar os meios e disposições que contribuíssem para garantir a segurança e a defesa do TN e dos cidadãos através duma estratégia de dissuasão convencional.

A dissuasão visa impedir um potencial agressor de adotar uma ação em particular, em virtude da existência de um conjunto de meios e disposições capazes de constituírem uma ameaça suficientemente desencorajadora. Assenta em duas componentes, a posse de meios e disposições que constituam uma ameaça desencorajadora e uma clara vontade de os utilizar. Para que esta combinação de capacidade e credibilidade obtenham o efeito pretendido é igualmente necessário assegurar um canal de comunicação entre dissuasor e dissuadido para garantir que a ameaça é percebida.

Para o desenvolvimento do trabalho utilizou-se uma estratégia de investigação qualitativa, baseada no método de raciocínio hipotético-dedutivo segundo um desenho de pesquisa de estudo de caso. Para identificar as capacidades, ou as forças, os meios e disposições, indicados no OG do trabalho, partindo dos conceitos de dissuasão, dissuasão inteligente e indução, a aplicar sobre as ameaças, nos cenários de atuação das FFAA considerados, procuramos validar a sua eficácia através dos componentes da dissuasão: a capacidade dos meios, a vontade de os utilizar e a forma de passar a mensagem ao dissuadido.

O desenvolvimento do conceito de dissuasão iniciou-se apenas quando foram conhecidas as armas nucleares. O poder destrutivo destas armas é de tal magnitude que foi considerado não haver objetivos que pudessem compensar o risco de assumir danos devastadores e, em face disto, decorreu um período tenso mas estável de quase cinco décadas.

No final da Guerra Fria passou a ser questionada a utilização de armas nucleares em certas missões em que a dissuasão poderia ser igualmente conseguida por recurso às armas convencionais mais recentes, de grande capacidade e precisão. A controvérsia deve-se ao facto do potencial destruidor das armas nucleares ser perfeitamente entendido enquanto a capacidade de infligir prejuízos das armas convencionais pode ser questionada.

Os países com pequeno potencial e cujo vetor militar se baseia exclusivamente em meios convencionais, como é o caso de Portugal, apenas estão em condições de exercer o tipo de dissuasão defensiva, principalmente por negação, sobre o seu território (dissuasão central) e face a uma situação concreta (dissuasão imediata).



O nosso País está sujeito a uma série de ameaças estatais e não estatais. As primeiras têm uma probabilidade muito reduzida de ocorrer, enquanto as não estatais, de que se consideraram o terrorismo, a criminalidade transnacional organizada, a pirataria e a proliferação de ADM, constituem ameaças com que pode ser confrontado na atualidade.

Embora presentemente não se consigam antever ameaças estatais sobre o TN, foram levantadas as que possam ocorrer vindas de países vizinhos ou de uma potência que pretenda, no futuro, desafiar a superpotência marítima e que visualizem alguma vantagem na utilização do TN ou parte dele, pelo poder que lhes possa conferir.

As ameaças não estatais apresentam um cariz transnacional. No terrorismo considerou-se o seu expoente máximo, o que decorre do Estado Islâmico, e que declara ter como objetivo alargar a sua influência a uma área que inclui o TN. As restantes ameaças visam o lucro. Poderá no entanto haver interligação entre todas na medida em que possam combinar os respetivos objetivos e interesses e daí retirar vantagens mútuas.

Para obter um efeito dissuasor sobre as ameaças estatais devem ser consideradas três modalidades que se complementam. Primeiro a pertença à OTAN e UE que possuem potencial e disposições no âmbito da segurança e defesa bem como as relações bilaterais com os EUA cuja manutenção se pretende. Portugal pode beneficiar destas disposições que constituem um fator de dissuasão, designado por dissuasão alargada. Em segundo lugar a adoção da dissuasão por negação. Recorreu-se ao conceito de *Anti Access/Area Denial* que visa ter capacidade para inviabilizar qualquer tentativa de um Estado ou coligação poder aceder e ocupar o TN. Por último o recurso à resistência que deverá ser uma opção sempre em condições de ser implementada e que, por si só, poderá desencorajar alguma pretensão de ocupar o TN num tipo de dissuasão geral.

No caso das ameaças não estatais, deverá adotar-se o conceito de dissuasão inteligente. É um conceito que se assemelha à dissuasão por negação mas que envolve uma resposta multissetorial. As FFAA podem cooperar com as FSS, desde o estado de segurança normal, disponibilizando capacidades que possam contribuir para negar os objetivos das organizações causadoras destas ameaças. Em casos especiais poderá ser utilizada a dissuasão punitiva sobre estas ameaças através de meios exclusivos das FFAA.

Estes tipos de dissuasão complementam-se e devem ser utilizados em simultâneo para que as disposições previstas para cada uma se reforcem mutuamente.

Foram desenvolvidas possíveis modalidades de ação para dissuadir as ameaças e efetuou-se uma análise ao SF 2014 no sentido de verificar quais dos meios utilizados para



materializar os diversos tipos de dissuasão estão em falta ou não estão listados neste documento. Pôde-se verificar que são meios tecnologicamente avançados e se enquadram na capacidade de projeção e nas funções de informações, fogos e proteção, e que são: o Navio polivalente Logístico, Mísseis anti navio terra-mar, inibidores/mistificadores de GPS, Baterias HIMAD, Unidades de vigilância e deteção dos Açores, Mísseis antirradiação, UAV armados e UAV de vigilância.

Analisada a capacidade de meios civis poderem substituir ou colmatar a falta de meios das FFAA, apenas conseguimos antever como possível a necessidade de colmatar a inexistência da capacidade de projeção, que deverá efetuar-se através da ANPC, na sua responsabilidade de garantir as atividades do Planeamento Civil de Emergência.

A inclusão dos meios identificados no SF permite robustecer a dissuasão exercida sobre as ameaças, permite revelar uma capacidade militar acrescida e demonstra a vontade de possuir esses meios e, consequentemente, de os poder vir a utilizar.

A validação das três hipóteses, ainda que a primeira apenas de forma parcial, permite-nos responder à questão central pois foram identificados os tipos de dissuasão que podem ser utilizados e os meios necessários para a sua materialização, para desenvolver uma capacidade de dissuasora capaz de garantir a segurança e defesa do TN e dos cidadãos.

Apresenta-se como limitação o facto de não termos incidido sobre os aspetos financeiros, fator essencial para a obtenção das capacidades, mas que não poderia ser considerado dado tempo e o número de palavras disponível.

Considera-se pertinente continuar a trabalhar o tema da dissuasão essencialmente no domínio cibernético e para fazer face a ameaças que recorram à guerra híbrida.



Bibliografia

- Air-Sea Battle Office, 2013. *AIR- SEA BATTLE Service Collaboration to Address Anti-Access e Area Denial Challenges*. [Em linha] Disponível em: <http://archive.defense.gov/pubs/ASB-ConceptImplementation-Summary-May-2013.pdf> [Acedido em 29 março 2016].
- Anon., s.d. *Relatório anual de segurança interna 2015*. [Em linha] Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/media/18859123/20160331-rasi-2015.pdf> [Acedido em 12 abril 2016].
- Antunes, P. J. d. C., 2005. *A alteração do conceito de dissuasão face aos novos desafios no âmbito da segurança e da defesa: contributos para uma nova conceptualização e implicações ao nível convencional e nuclear*, Lisboa: IESM.
- Assembleia da República, 2005. *Sétima Revisão Constitucional*. (Lei Constitucional 1/2005, de 12 de agosto), Lisboa: Diário da República.
- Assembleia da República, 2008a. *Lei de Segurança Interna*. (Lei nº 53/2008, de 29 de agosto), Lisboa: Diário da República.
- Assembleia da República, 2008b. *Tratado de Lisboa, versão consolidada*. [Em linha] Disponível em: https://www.parlamento.pt/europa/Documents/Tratado_Versao_Consolidada.pdf [Acedido em 11 abril 2016].
- Assembleia da República, 2014a. *Procede à primeira alteração à Lei de Defesa Nacional, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1 -B/2009, de 7 de julho*. (Lei Orgânica nº 5/2014, de 29 de agosto), Lisboa: Diário da República.
- Assembleia da República, 2014b. *Procede à primeira alteração à Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1 -A/2009, de 7 de julho*. (Lei Orgânica nº 6/2014, de 1 de setembro), Lisboa: Diário da República.
- Autoridade Nacional de Proteção Civil, 2010. *Diretiva Operacional Nacional Nº 3 – NRBQ*. Carnaxide: Autoridade Nacional de Proteção Civil.
- Autoridade Nacional de Proteção Civil, s.d. *Plano de atividades para 2015*. [Em linha] Disponível em: <http://www.proteccaocivil.pt/AutoridadeNacional/ig/Documents/Plano%20de%20Atividades%202015%20ANPC.pdf> [Acedido em 4 abril 2016].
- Baltazar, A. S., 2015. Proliferação de armas de destruição massiva. *Revista Militar*, novembro, pp. 863-877.



- Barrento, A., 2010. *Da Estratégia*. 1ª ed. Parede: Tribuna da História.
- Bartholomees, J. B., 2010. *Theory of war and strategy*. [Em linha] Disponível em: <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=1004> [Acedido em 28 novembro 2015].
- Beaufre, A., 2004. *Introdução à Estratégia*. 1ª ed. Lisboa: Edições Sílabo.
- Borges, J. V., 2013. As Forças Armadas na segurança interna: mitos e realidades. *Revista Militar*, janeiro, Volume 2532, pp. 25-41.
- Conselho de Chefes de Estado-Maior, 2014a. *Conceito Estratégico Militar*. s.l.:s.n.
- Conselho de Chefes de Estado-Maior, 2014b. *Sistema de Forças 2014*. Lisboa: MDN.
- Correia, A. N., 2011. O uso da força no combate à pirataria (A dimensão jurídica. ROE - regras de empenhamento). *Boletim IESM*, maio, pp. 103-116.
- Correia, P. P., 2010. *Manual de Geopolítica e Geoestratégia*. Coimbra: Quarteto Editora.
- Couto, A. C., 1988. *Elementos de Estratégia, apontamentos para um curso*. s.l.:IAEM.
- Couto, A. C., 1989. *Elementos de Estratégia, apontamentos para um curso*. s.l.:IAEM.
- Davin, J., 2007. *A criminalidade organizada transnacional. A cooperação judiciária e policial na UE*. 2ª ed. Coimbra: Edições Almedina.
- Demus, A., 2012. *Conventional Versus Nuclear: Assessing Comparative Deterrent Utilities*, s.l.: American University, School of International Service.
- Department of Defense, 2002. *Annual report to the president and congress*. [Em linha] Disponível em: <http://history.defense.gov/HistoricalSources/SecretaryofDefenseAnnualReports.aspx> [Acedido em 19 novembro 2015].
- Department of Defense, 2006. *Deterrence Operations Joint Operating Concept*. Versão 2.0 ed. s.l.:s.n.
- Dougherty, J. E. e Pfaltzgraff, R. L., 2003. *Relações Internacionais as teorias em confronto*. 1ª ed. Lisboa: Gradiva.
- Escorrega, L. F., 2013. *Breve conceptualização sobre "dissuasão inteligente"*. [Em linha] Disponível em: http://www.jornaldefesa.pt/1/estrategias_981681.html [Acedido em 27 outubro 2015].
- Ferro, C., 2016. Economia. A nova arma na luta contra os cartéis da droga. *Diário de Notícias*, 13 março, nº 53654 (Sociedade), pp. 20-21.
- Friedman, G., 2015. *Focos de Tensão, os choques geopolíticos que ameaçam o futuro da Europa*. Alfragide: Dom Quixote.



- Garcia, F. P., 2005. Estudo introdutório. Em: *Manual de estratégia subversiva*. Lisboa: Edições Sílabo, pp. 11-38.
- Garcia, F. P., 2010. *Da guerra e da estratégia, a nova polemologia*. Lisboa: Prefácio.
- Garcia, F. P., 2011. O regresso do nuclear e a Aliança Atlântica. *Estratégia*, Volume XX, pp. 107-148.
- Gerson, M. S., 2009. Conventional deterrence in the Second Nuclear Age. *Quarterly Parameters*, Outono, pp. 32-48.
- Gordon IV, J. e Matsumura, J., 2013. *The Army's role in overcoming anti-access and area denial challenges*. [Em linha] Disponível em: http://www.rand.org/pubs/research_reports/RR229.html [Acedido em 29 março 2016].
- Gray, C. S., 2003. *Maintaining effective deterrence*. [Em linha] Disponível em: <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/PUB211.pdf> [Acedido em 19 novembro 2015].
- Gürçan, M., 2011. From traditional into tailored: the evolution of the concept of deterrence in the post-cold war era. *SAREM Journal of Strategic Studies*, janeiro, Volume 9.
- Huth, P. e Russett, B., 1984. What Makes Deterrence Work? Cases from 1900 to 1980. *World Politics*, julho, Volume Vol. 36, No. 4 , pp. 496-526.
- Instituto de Estudos Superiores Militares, 2015a. *Norma de Execução Permanente ACA 010 Trabalhos de Investigação*. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares.
- Instituto de Estudos Superiores Militares, 2015b. *Norma de Execução Permanente ACA 018 Regras de Apresentação e Referenciação para os Trabalhos escritos a Realizar no IESM*. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares.
- Kugler, R. L., 2002. Dissuasion as a Strategic Concept. *Forum, Strategic*, 12, Volume 196.
- Marinha, s.d. *Portugal, uma nação marítima*. [Em linha] Disponível em: http://www.marinha.pt/pt-pt/historia-estrategia/estrategia/folhetospt/Portugal_uma_nacao_maritima.pdf [Acedido em 01 março 2016].
- McCarthy, C. J., s.d. *Anti-access/Area Denial: the evolution of modern warfare*. [Em linha] Disponível em: <https://www.usnwc.edu/Lucent/OpenPdf.aspx?id=95> [Acedido em 29 março 2016].
- Ministério da Defesa Nacional, 2011. *Diretiva Ministerial Orientadora do Ciclo de Planeamento de Defesa Militar*. (Despacho n.º 04/MDN/2011), Lisboa: s.n.



- Ministério da Defesa Nacional, 2014. *Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar*. (Despacho n.º 11400/2014), Lisboa: Diário da República.
- Ministério dos Negócios Estrangeiros, 1976. *Adesão ao Tratado de Não Proliferação das Armas Nucleares*. (Decreto 588/76), Lisboa: Diário da República.
- Moreira, A., 2006. A falência da dissuasão. *Diário de Notícias*, 25 julho.
- Moreira, A., 2014. Terrorismo. *Estratégia*, Volume XXIII, pp. 9-13.
- Morgan, P. M., 2012. The State of Deterrence in International Politics Today. *Contemporary Security Policy*, abril, Volume 33, pp. 85-107.
- Organização do Tratado do Atlântico Norte, 2010. *Strategic Concept For the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organisation*. Brussels: NATO Public Diplomacy Division.
- Organização do Tratado do Atlântico Norte, 2011. *NATO's military concept for defence against terrorism*. [Em linha] Disponível em: http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_69482.htm?selectedLocale=en [Acedido em 29 março 2016].
- Organização do Tratado do Atlântico Norte, 2015. *AAP - 06 NATO glossary of terms and definitions*. 2015 ed. s.l.:NATO Standardization Office.
- Presidência da República, 1997. *Ratificação da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar*. (Decreto do Presidente da República nº 67-A/97), Lisboa: Diário da República.
- Presidência da República, 2004. *Ratificação da Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional e Protocolos Adicionais*. (Decreto do Presidente da República nº 19/2004), Lisboa: Diário da República.
- Presidência do Conselho de Ministros, 1985. *Conceito estratégico de defesa nacional*. (Resolução do Conselho de Ministros nº 10/85), Lisboa: Diário da República.
- Presidência do Conselho de Ministros, 1994. *Conceito estratégico de defesa nacional*. (Resolução do Conselho de Ministros nº 9/94), Lisboa: Diário da República.
- Presidência do Conselho de Ministros, 2003. *Conceito estratégico de defesa nacional*. (Resolução do Conselho de Ministros nº 6/2003), Lisboa: Diário da República.
- Presidência do Conselho de Ministros, 2013. *Conceito estratégico de defesa nacional*. (Resolução do Conselho de Ministros nº. 19/2013), Lisboa: Diário da República.



- Presidência do Conselho de Ministros, 2015a. *Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo*. (Resolução do Conselho de Ministros nº 7-A/2015), Lisboa: Diário da República.
- Presidência do Conselho de Ministros, 2015b. *Regime de Organização e Funcionamento do XXI Governo Constitucional*. Lisboa, (Dec-Lei nº 251-A/2015 de 17 de dezembro): Diário da República.
- PORDATA, s.d. *PORDATA base de dados de Portugal contemporâneo*. [Em linha] Disponível em: <http://www.pordata.pt/Portugal> [Acedido em 1 março 2016].
- Ramalho, J. P., 1993. *Opções estratégicas para as pequenas potências*. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.
- Ramos, N. D., 2014. Golfo da Guiné: novo foco de pirataria marítima. *Janus 2014*, junho, pp. 56-57.
- Reis, B. C., 2016. *Uma breve história do terrorismo: da França jacobina ao dito estado islâmico*. [Em linha] Disponível em: <http://observador.pt/especiais/breve-historia-do-terrorismo-da-franca-jacobina-ao-dito-estado-islamico/> [Acedido em 01 março 2016].
- Rodrigues, A. R., 2015. *Defesa ou Dissuasão? (5 Partes)*. [Em linha] Disponível em: http://www.jornaldefesa.pt/1/politicas_de_defesa_portugal_981715.html [Acedido em 27 outubro 2015].
- Rodrigues, A. R., 2012. O combate à pirataria. *Cadernos Navais*, abril-junho, pp. 7-69.
- Sacchetti, A. E., 1992. Estratégia da dissuasão na década de 90. *Separata do Boletim da Academia Internacional da Cultura Portuguesa, Nº 19*, pp. 61-106.
- Santos, J. L. d., 1983. *Incursões no domínio da estratégia*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Santos, J. L. d., 2004. *Convulsões: Ano III da «Guerra» ao Terrorismo, Reflexões sobre Estratégia IV*. Mem Martins: Publicações Europa-América,Lda.
- Santos, J. L. d., 2006. *O império debaixo de fogo, Ofensiva Contra a Ordem Internacional Unipolar, reflexões sobre estratégia V*. Mem Martins: Publicações Europa-América.
- Santos, J. L. d., 2012. *Forças Armadas em Portugal*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Santos, L. B. et al., 2015. *Orientações Metodológicas para a Elaboração de Trabalhos de Investigação*. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares.
- Schwarz, K.-D., 2005. *The future of deterrence*. [Em linha] Disponível em: <https://www.swp->



[berlin.org/fileadmin/contents/products/research_papers/Microsoft Word S13 05 swz_engl_ks.pdf](https://www.berlin.org/fileadmin/contents/products/research_papers/Microsoft_Word_S13_05_swz_engl_ks.pdf) [Acedido em 29 março 2016].

Stoltenberg, J., 2016. *Speech by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the Munich Security Conference*. Munique: s.n.

Trager, R. F. e Zagorcheva, D. P., 2005/06. Deterring terrorism: it can be done. *International Security*, inverno, Volume 30, pp. 87-123.

White House, 2015. *National Security Strategy 2015*, Washington: White House.

Woolf, A. F., 2015. *Conventional Prompt Global Strike and Long-Range Ballistic Missiles: Background and Issues*. [Em linha] Disponível em: <https://www.fas.org/sgp/crs/nuke/R41464.pdf> [Acedido em 01 dezembro 2015].



Apêndice A - Súmula da legislação enquadrante da Política de Defesa Nacional justificativa da necessidade da capacidade de dissuasão

Constituição da República Portuguesa

Na prossecução dos seus interesses, Portugal “rege-se nas relações internacionais pelos princípios (...) da solução pacífica dos conflitos internacionais, da não ingerência nos assuntos internos dos outros Estados” (AR, 2005, p. 4643). No que diz respeito à DN, refere que “tem por objetivos garantir (...) a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externas” (AR, 2005, p. 4682).

Lei de Defesa Nacional

Os objetivos expressos na CRP são detalhados na Lei Orgânica nº 1-B/2009, Lei de Defesa Nacional, com as alterações introduzidas pela Lei Orgânica nº 5/2014, que estabelece que os objetivos permanentes da política de defesa nacional visam assegurar “a) A soberania do Estado, a independência nacional, a integridade do território e os valores fundamentais da ordem constitucional; b) A liberdade e a segurança das populações, bem como os seus bens e a proteção do património nacional; c) A liberdade de ação dos órgãos de soberania, o regular funcionamento das instituições democráticas e a possibilidade de realização das funções e tarefas essenciais do Estado; d) Assegurar a manutenção ou o restabelecimento da paz em condições que correspondam aos interesses nacionais; e) Contribuir para o desenvolvimento das capacidades morais e materiais da comunidade nacional, de modo que possa prevenir ou reagir pelos meios adequados a qualquer agressão ou ameaça externas” (AR, 2014a, p. 4549).

Conceito Estratégico de Defesa Nacional

O Conceito Estratégico de Defesa Nacional “define as prioridades do Estado em matéria de defesa, de acordo com o interesse nacional” (PCM, 2013, p. 1981). O CEDN 2013 estabelece, como orientação para a adequação das políticas de segurança e defesa nacional ao ambiente estratégico, para defender o território e a segurança dos cidadãos bem como neutralizar as ameaças e riscos transnacionais, que estas “políticas de segurança e defesa nacional devem: Assegurar uma capacidade dissuasora, reforçada pelo quadro de alianças, suficiente para desencorajar as agressões ou para restabelecer a paz, em condições adequadas



para o interesse nacional“ (PCM, 2013, p. 1989) Na parte em que expressa a necessidade de rentabilizar os meios e capacidades, refere a necessidade de Portugal “estar dotado de uma capacidade dissuasora para desencorajar agressões e que garanta a possibilidade de fazer funcionar em tempo útil os mecanismos de contenção políticos, diplomáticos e militares inerentes ao exercício das responsabilidades de defesa coletiva no quadro das alianças” (PCM, 2013, p. 1992).



Desenvolver uma capacidade dissuasora capaz de garantir a segurança e a defesa do território nacional e dos cidadãos

Apêndice B - Capacidades a empenhar nos cenários considerados

A tabela apresentada foi elaborada tendo por base o Anexo B do documento Sistema de Forças 2014

Tabela 9 – Cenários e capacidades

Cenários		Capacidades																																										
		EMGFA		Marinha										Exército										Força Aérea																				
1	Defesa Convencional do TN	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X			X	X	X	X	X	X					X					
2	Garantia Circulação no Espaço interterritorial	X		X	X	X		X	X	X	X		X	X				X	X		X	X								X	X		X	X		X	X							
3	Atuação em Estados de Exceção	X		X	X	X		X	X	X	X	X	X				X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X				X	
4	Cooperação com as FSS	X	X	X	X	X		X	X	X	X		X					X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X				X

Fonte: (SF 2014, adaptado pelo Autor, 2016)



Apêndice C - Base Conceptual

A finalidade do presente apêndice é relacionar todos os conceitos relevantes para o presente trabalho, que não tenham sido apresentados no corpo do mesmo. Encontram-se listados por ordem alfabética para mais fácil consulta.

Ameaça “é qualquer acontecimento ou ação que contraria a consecução de um objetivo e que normalmente, é causador de danos materiais ou morais” (Couto, 1989, p. 329).

Áreas de Capacidades são estabelecidas no CEM 2014, nomeadamente: Comando e Controlo; Emprego da Força; Proteção e Sobrevivência; Mobilidade e Projeção; Conhecimento Situacional; Sustentação; Autoridade, Responsabilidade, Apoio e Cooperação. São de natureza conjunta, entendidas nos seus efeitos operacionais (CCEM, 2014, p. 17).

Capacidade Dissuasora é o conjunto de forças, meios e disposições que contribuam para o objetivo de dissuadir.

Capacidade Militar é o conjunto de elementos que se articulam de forma harmoniosa e complementar e que contribuem para realização de um conjunto de tarefas operacionais ou efeito que é necessário atingir, englobando componentes de doutrina, organização, treino, material, liderança, pessoal, infraestruturas e interoperabilidade (MDN, 2014, p. 23657)

Compulsão (*Compellence*) “é o uso do poder militar para mudar o comportamento do adversário. Ele tenta reverter uma ação que já ocorreu ou alterar o *status quo*” (Bartholomees, 2010, p. 229). Antunes propôs Compulsão como designação deste conceito em português (Antunes, 2005, p. 7).

Dissuasão

“A dissuasão, em sentido lato, visa impedir uma potência adversa de, numa situação dada, recorrer a determinados meios de coação em virtude da existência de um conjunto de meios e de disposições capazes de constituírem uma ameaça suficientemente desencorajadora” (Couto, 1989, p. 59).

“Dissuadir é impedir um poder adverso de usar a coação, exercendo sobre ele uma ameaça que o desencoraje de a utilizar” (Barrento, 2010, p. 229).

“Dissuasão é a ameaça do uso da força com a finalidade de convencer um potencial agressor a não adotar uma ação em particular porque os custos serão inaceitáveis ou a probabilidade de sucesso extremamente baixa” (Gerson, 2009, p. 34).

A teoria da dissuasão apresenta-nos várias distinções ou tipos de dissuasão:



Dissuasão Alargada “normalmente entendida como a projeção da dissuasão por um ator para proteger outro” (Morgan, 2012, p. 93).

Dissuasão Central quando visa “dissuadir qualquer ataque ao território nacional” (Gray, 2003, p. 13).

Dissuasão Defensiva “se se limita a impedir um adversário de desencadear uma ação que se receia” (Couto, 1989, p. 61) ou exemplificando “quando A pretende impedir que B desencadeie uma ação que A receia e que B pode e ameaça desencadear” (Correia, 2010, p. 35).

Dissuasão Geral “refere-se a um efeito de dissuasão difusa assente nas capacidades e reputação (do dissuasor) que ajuda a moldar o ambiente de segurança internacional” (Gray, 2003, p. 13).

Dissuasão Imediata procura “desencorajar um comportamento específico em tempos de crise” (Gray, 2003, p. 13).

Dissuasão Inteligente é um conceito criado por Escorrega, “cujos ingredientes genéricos são: i) a dissuasão de todas as ameaças à segurança nacional; ii) o caráter proactivo e antecipatório; iii) o aproveitamento eficaz de todas as capacidades à disposição da estratégia nacional” (Escorrega, 2013, p. 2).

Dissuasão Ofensiva “se impede um adversário de se opor a uma ação que se pretende levar a efeito” (Couto, 1989, p. 61) e igualmente recorrendo a Pizarat Correia “quando A procura impedir que B se oponha a uma ação que A pretende executar” (2010, p. 35).

Dissuasão por negação visa “convencer o agressor que não pode cumprir os seus objetivos dentro de um prazo e com custos aceitáveis” (Demus, 2012, p. 10).

Dissuasão Punitiva “é a ameaça comunicada pela parte dissuasora (se realizado) de que vai infligir uma punição incalculável - sob a forma de perdas devastadoras na população, à liderança, ou de destruição de infraestruturas, capacidades militares, e economia - ao estado agressor” (Demus, 2012, p. 9).

Grupo Criminoso Organizado é “um grupo estruturado de três ou mais pessoas, existindo durante um período de tempo e atuando concertadamente com a finalidade de cometer um ou mais crimes graves ou infrações (...) com a intenção de obter, direta ou indiretamente, um benefício económico ou outro benefício material” (PR, 2004) de acordo com a Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional.

Indução é o outro lado da moeda a partir de dissuasão. Ambos são estratégias de influência, indução com sanções positivas, dissuasão com negativas (Gray, 2003, p. 17).



Persuasão (*dissuasion*) visa “dissuadir outros países de iniciar futuras competições militares” (Department of Defense, 2002, p. 18). Sobre este conceito “é por alguns autores sugerido dever ser traduzida por persuasão” (Rodrigues, 2015).

Pirataria é, de acordo com o Artigo 101º da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), “todo o ato ilícito de violência ou de detenção ou todo o ato de depredação cometidos, para fins privados, pela tripulação ou pelos passageiros de um navio ou de uma aeronave privados, e dirigidos contra: (...) um navio ou uma aeronave em alto mar ou pessoas ou bens a bordo dos mesmos; (...) um navio ou uma aeronave, pessoas ou bens em lugar não submetido à jurisdição de algum estado” (PR, 1997, pp. 5486-(2)), bem como quem de alguma forma contribuir para a consecução destes atos.

Terrorismo é “a utilização ilegal, de forma efetiva ou potencial, da força ou violência contra pessoas ou bens, tentando coagir ou intimidar governos ou sociedades, para alcançar objetivos políticos, religiosos ou ideológicos” (OTAN, 2015, pp. 2-T-5).



Apêndice D - Cooperação das Forças Armadas com as Forças e Serviços de Segurança

A CRP vocaciona a ação das FFAA para a segurança e defesa de Portugal face a ameaças externas e as Forças e Serviços de Segurança (FSS) para responder às ameaças internas.

No entanto, na legislação mais recente enquadrante quer da DN quer da segurança interna, está prevista a colaboração das FFAA em matéria de segurança interna competindo ao Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna e ao CEMGFA assegurarem entre si a articulação operacional (AR, 2008a, p. 6141) (AR, 2014b, p. 4606). Também de acordo com a Lei de Defesa Nacional, neste âmbito, incumbe às FFAA “cooperar com as forças e serviços de segurança tendo em vista o cumprimento conjugado das respetivas missões no combate às ameaças transnacionais” (AR, 2014a, p. 4554) e no CEDN uma das linha de ação para responder às ameaças e riscos é “Aprofundar a cooperação entre as Forças Armadas e as forças e serviços de segurança em missões no combate a agressões e às ameaças transnacionais, através de um Plano de Articulação Operacional que contemple não só as medidas de coordenação, mas também a vertente de interoperabilidade dos sistemas e equipamentos” (PCM, 2013, p. 1990) que não está elaborado.

Continua, no entanto, a haver quem advogue a inconstitucionalidade destas disposições por esta atuação não estar prevista na CRP. (Borges, 2013).



Apêndice E - Ação Militar

A tabela apresentada foi elaborada tendo por base o a Ação Militar do Conceito de Ação Militar do documento Conceito Estratégico Militar 2014

Tabela 10 – Cenários e Ação Militar

CENÁRIO	CONCEITO DE AÇÃO MILITAR – AÇÃO MILITAR
Defesa convencional do TN Garantia de circulação no espaço interterritorial	Manter um dispositivo militar permanente com o grau de prontidão, de sustentação e de comando e controlo adequados que garanta uma capacidade credível de dissuasão, a vigilância e o alerta oportuno, e permita a intervenção rápida em qualquer área do EEINP, adequado à manutenção da integridade do TN, à segurança humana, à garantia da circulação de pessoas e bens naquele espaço e à proteção dos interesses nacionais, assegurando os compromissos do Estado e evitando situações de vazio estratégico-militar
	Igualmente, no contexto da alínea anterior, garantir, nas Regiões Autónomas, a dissuasão de ameaças militares de natureza irregular (não-convencional); assegurar o exercício de competências de autoridade e responsabilidade do Estado, cometidas às Forças Armadas; e apoiar as autoridades civis no quadro da proteção civil ou do apoio ao bem-estar das populações locais. Deverão estar disponíveis, por arquipélago, estruturas de comando e controlo (C2), forças ligeiras, unidades e meios, incluindo os respetivos apoios;
	Preparar os mecanismos de passagem à resistência e de crescimento do SF, em caso de ocupação de todo ou parte do TN.
	Participar, ativamente, na gestão de crises a nível nacional e contribuir para a gestão de crises no âmbito da OTAN e UE, acompanhando o desenvolvimento da crise, através da implementação das medidas adequadas em termos de alerta e prontidão. Caso necessário, garantir a colaboração de meios aliados em situações de crise em TN; Estar em condições de, rapidamente, projetar e concentrar meios em qualquer parte do EEINP, de acordo com a evolução da crise e consequentes orientações do poder político.



	Assumir uma postura estratégica adequada à situação de agressão militar, acionando simultaneamente os mecanismos adequados ao crescimento do SF;
	Assegurar, quando determinado, os mecanismos inerentes ao comando operacional, pelo CEMGFA, das forças de segurança;
	Negar a utilização das linhas de comunicação interterritoriais a antagonistas.
	Garantir, no caso da ocupação total ou parcial do TN, a prossecução do combate contra o invasor, através da resistência ativa e das medidas tendentes à reposição da integridade e soberania nacionais.
	Face a uma escalada da crise e quando o poder político assim o determine, preparar a integração do apoio de forças aliadas na atuação das Forças Armadas.
	Garantir o acionamento de todos os mecanismos político militares, nomeadamente a solidariedade militar aliada, em reforço da capacidade militar nacional.
Coop.com FSS	Preparar, aprontar e disponibilizar meios militares para cooperar com as FSS, nomeadamente na prevenção e combate ao terrorismo e crime organizado transnacional.
Atuação Est. Excepç	Estar em condições de adotar as medidas inerentes aos estados de exceção, em particular o emprego das Forças Armadas em ações no TN e a assunção, pelo CEMGFA, do comando operacional das forças de segurança, quando nos termos da lei, aquelas sejam colocadas na sua dependência.

Fonte: (CEM 2014, adaptado pelo Autor, 2016)

Legenda

	Empenhamento em tempo de paz
	Empenhamento em Estados de Exceção
	Empenhamento em tempo de guerra



Apêndice F - Meios utilizados no Anti-Access e Area Denial

Ao longo da história da guerra, a tentativa de negar ao adversário a liberdade de ação e a liberdade de movimentos sempre constituiu uma preocupação dos oponentes. Mais recentemente a preocupação com esta matéria tem sido alvo de vários estudos, especialmente por parte dos EUA, dado que a China dispõe de meios e doutrina que podem limitar a capacidade de circulação e de acesso por parte dos EUA a zonas do pacífico onde dispõem de aliados ou que utilizam como bases de apoio e de suporte ao seu poder militar. (McCarthy, s.d.)

As capacidades utilizadas para implementar o conceito de A2 são: sistemas de mísseis de precisão de médio/longo alcance lançados a partir de terra, de navios de superfície ou submarinos e de aviões bem como munições inteligentes lançadas por aviões para impedir o acesso de meios navais ou terrestres a distâncias que facilitem a operação dos meios e sistemas de que dispõem e que tenham que organizar as suas bases de operações avançadas nas mesmas condições dificultando o apoio e obrigando a um dispêndio de esforço para sustentar as operações e que no espaço marítimo e em condições específicas podem ser complementadas com embarcações rápidas de superfície armadas com mísseis e minas anti navio inteligentes; sistemas de defesa aérea de alta e média altitude bem como caças de defesa aérea e intercepção complementados por *Unmanned Aerial Vehicle* (UAV) para negar a utilização do espaço aéreo, efetuar vigilância e reconhecimento e fazer face à ameaça de mísseis; tecnologia de guerra eletrônica e ciberguerra para as redes de comunicações o GPS bem como as capacidades de reconhecimento baseadas no ar e no espaço. Já a *Area Denial* apesar de poder utilizar os mesmos meios, pode também ser conduzida com meios de menor alcance operacional uma vez que se trata de dificultar a manobra dentro de um TO (Air-Sea Battle Office, 2013) (Gordon IV e Matsumura, 2013).

Para fazer face ao A2/AD, os EUA estão a desenvolver o conceito de *Air-Sea Battle* no sentido de através do esforço conjunto poderem anular ou mitigar os efeitos do A2 e AD, no campo militar. (McCarthy, s.d.)



Apêndice G - Resumo da Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo

A Estratégia Nacional de Combate ao Terrorismo

Este documento constitui o instrumento primordial da luta contra um fenómeno de extrema gravidade para o Estado de Direito democrático e cada vez mais deslocalizado e dotado de complexos meios tecnológicos, potenciando as sinergias no seu combate e impondo permanente avaliação à natureza do fenómeno. Baseia-se no compromisso de combate ao terrorismo em todas as suas manifestações, compromisso esse assente nos objetivos estratégicos de detetar, prevenir, proteger, perseguir e responder. Detetar visa identificar precocemente potenciais ameaças terroristas, mediante a aquisição do conhecimento essencial para um combate eficaz, tanto na perspetiva do seu desmantelamento isolado, quanto da deteção de outros focos de ação terrorista. Com o objetivo prevenir pretende-se conhecer e identificar as causas que determinam o surgimento de processos de radicalização, de recrutamento e de atos terroristas para permitir a adoção de medidas que obstem ao seu surgimento e desenvolvimento. Proteger significa fortalecer a segurança dos alvos prioritários, reduzindo quer a sua vulnerabilidade, quer o impacto de potenciais ameaças terroristas. Perseguir visa desmantelar ou neutralizar as iniciativas terroristas, projetadas ou em execução, e as suas redes de apoio e submeter os fenómenos terroristas à ação da justiça. Finalmente responder tem por objetivo gerir operacionalmente todos os meios a utilizar na reação a ocorrências terroristas com a finalidade de limitar as suas consequências, quer ao nível humano, quer ao nível das infraestruturas. A unidade de Coordenação Antiterrorismo coordena os planos e ações previstas nesta estratégia. Neste documento, para o empenhamento das FFAA está contemplado o aprofundamento da cooperação com as forças e serviços de segurança em situações de intervenção perante agressões terroristas, ou em permanência no que diz respeito aos mecanismos de cooperação no âmbito da segurança interna, de acordo com as competências do SGSSI e do CEMGFA (PCM, 2015a, pp. 1022(2)-1022(4)).

Neste documento a participação das FFAA está explicitamente prevista em situações de intervenção perante agressões terroristas, ou seja, para contribuir para limitar danos e na proteção de infraestruturas críticas e na vigilância e controlo das acessibilidades ao TN. No entanto há abertura para haver cooperação entre as FFAA e as forças e serviços de segurança de acordo com a articulação operacional definida entre o CEMGFA e o SGSSI.